

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 21 février 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "relatif à la redistribution du travail dans le secteur public", a donné le 27 février 1995 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 februari 1995 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de herverdeling van de arbeid in de openbare sector", heeft op 27 februari 1995 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, la demande d'avis est

"motivée par le souci qu'a le Gouvernement de poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la croissance de l'économie par la création de nouveaux emplois".

*

*

*

Observation générale.

La construction du projet est si incohérente que parfois des dispositions presque identiques se retrouvent dans deux chapitres différents (voir, par exemple, les articles 6 et 11 (chapitre III du titre 1er), d'une part, et les articles 18 et 23 (chapitre III du titre 3) d'autre part.

La conséquence de cette façon de faire est que des dispositions qui apparaissent dans d'autres titres sont superflues. La construction du projet, à commencer par son plan, doit être fondamentalement revue.

Certains textes sont difficilement compréhensibles tant une rédaction est tantôt inutilement longue (par exemple, article 3, § 2, alinéa 1er), tantôt trop elliptique (par exemple, article 3, § 2, alinéa 2).

.../...

Dans de nombreux textes, certaines incorrections sont si graves qu'on peut lire, par exemple, "chômeurs dans les liens d'un contrat de travail" (texte français de l'article 15, § 1er, alinéa 1er), que le mot "chômeur" sert à désigner une personne handicapée ou un agent contractuel (article 15, § 2), que "des dates peuvent être prolongées" (article 33, § 3).

Une manière de s'exprimer aussi relâchée ne peut être admise et doit être corrigée.

*

*

*

Examen du texte.

Dispositif.

Article 1er.

Cette disposition n'a pas de portée normative et trouverait mieux place dans l'exposé des motifs.

De l'accord du fonctionnaire délégué, elle doit être omise.

.../...

Titre II.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 2.

1. Suivant l'article 2 (devenant l'article 1er), 2°, le départ anticipé à mi-temps est applicable au personnel des greffes et des parquets. L'exposé des motifs précise, dans le commentaire de l'article 3 que cette application se fera "moyennant l'avis favorable des autorités judiciaires". Le commentaire de l'article 12, qui rend applicables à ce même personnel les dispositions concernant la semaine des quatre jours, ne contient pas une précision semblable.

Si cette différence est intentionnelle, il faudrait l'expliquer dans l'exposé des motifs. Si, au contraire, elle est involontaire, il conviendrait de compléter le commentaire de l'article 12 en y prévoyant également l'avis favorable des autorités judiciaires.

2. Le 5° concerne les administrations et services de l'Etat fédéral et services publics soumis à l'autorité fédérale auxquels le Roi peut par, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, rendre applicable le projet de loi.

.../...

Ce texte doit, dès lors, faire l'objet d'un alinéa distinct.

Article 3.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 4.

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, la règle visée dans le paragraphe 3, alinéa 2, concerne uniquement les promotions qui se font automatiquement comme, par exemple, la carrière plane ou la promotion barémique.

Cette intention doit être exprimée plus clairement dans le texte en projet.

Par ailleurs, mieux vaut commencer la rédaction de l'alinéa 2 du paragraphe 3 de la manière suivante : "Le membre du personnel qui occupe cette position administrative ... (la suite comme au projet)".

Article 5.

Le mécanisme instauré par la disposition en projet conduit inévitablement à une situation qui ne peut être organisée qu'à l'aide d'un cadre linguistique spécial. L'élaboration de ce cadre ne peut avoir lieu sans la consultation de la Commission permanente de contrôle

.../...

linguistique. Si cet avis ne peut pas être recueilli ou si l'adoption d'un cadre linguistique spécial est impossible, l'article 43, § 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, doit être explicitement modifié en vue de créer un régime qui se substituera à celui du cadre spécial pour maintenir l'équilibre des cadres linguistiques existants.

Articles 6 à 11.

Ces dispositions, spécialement l'article 10, sont rédigées de manière à ce point vagues qu'il en résulte que les pouvoirs donnés au Roi par l'article 11 n'ont pas de limite précise et que la délégation de pouvoir ainsi conçue n'est pas admissible.

Article 10.

1. Ni la disposition en projet, ni l'exposé des motifs ne donnent de portée concrète de l'obligation de "sauvegarder les revenus, prévue dans ce texte".

2. Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 13.

1. Le texte néerlandais du paragraphe 1er devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

2. L'alinéa 2 du paragraphe 1er doit exprimer plus clairement l'intention selon laquelle les membres du personnel engagés contractuellement, qui ne totalisent pas deux années de service, ne peuvent pas bénéficier de la disposition en projet.

3. Par ailleurs, au début du paragraphe 1er, alinéa 2, il faut écrire : "Pour l'application du présent chapitre".

4. Le texte néerlandais du paragraphe 2 devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 15.

1. Le paragraphe 1er, alinéa 1er du texte français, doit être rédigé sur le modèle du texte néerlandais.

2. Le texte néerlandais du paragraphe, in fine, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

3. Un texte législatif ou réglementaire doit toujours être cité par son intitulé officiel. L'intitulé du texte français de la loi du 29 juin 1981 à laquelle le

.../...

paragraphe 3 de la disposition du projet fait référence doit s'écrire : "... de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés ...".

La même remarque vaut pour les articles 17, § 1er et 25, § 1er.

Article 17.

1. Les différents points du paragraphe 1er doivent être présentés dans l'ordre logique : dans un paragraphe 1er, il faut inscrire l'objet de la dispense; dans un paragraphe 2, les conditions à remplir pour bénéficier de cette dispense, la liaison entre ces deux paragraphes étant assurée, à la fin du paragraphe 1er, par le membre de phrase suivant : "... qui sont engagés aux conditions définies au paragraphe 2".

2. Au paragraphe 2, devenant le paragraphe 3, les mots "ainsi que les modalités selon lesquelles les services publics visés à l'article 16 souscrivent à l'engagement prévu au paragraphe 1er" doivent être omis.

Article 25.

1. Au paragraphe 1er, in fine, les mots "de la présente loi" doivent être omis.

2. Le texte néerlandais du paragraphe 1er, alinéa 1er, septième tiret, devrait être rédigé en tenant

.../...

compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

3. Au paragraphe 2, alinéa 2, il faut écrire : "Le plan d'entreprise est approuvé par arrêté royal délibéré ...".

4. Au paragraphe 3, on écrira : "... et modalités spécifiques d'approbation et de contrôle".

Article 27.

Cette disposition est un exemple significatif de la mauvaise rédaction du texte examiné. Une autorité n'adhère évidemment pas par arrêté royal aux diverses mesures prévues par la loi et selon les modalités que seul le Roi peut fixer.

Article 28.

Il convient de se référer à l'observation générale.

Article 29.

On écrira : "... est calculé comme s'il n'avait pas réduit ses prestations. Il est fait application du délai de préavis ainsi calculé ... (la suite comme au projet)".

Article 33.

1. L'entrée en vigueur doit être fixée à une date précise ou déterminable par elle-même et non pas par référence à une date qui serait fixée par un autre texte.

2. La rédaction française de l'alinéa 2 du paragraphe 2 est pour le moins ambiguë. Elle laisse, en effet, supposer que seul l'usage du droit au départ anticipé à mi-temps et à la semaine de quatre jours est interdit à partir du 1er janvier 1998, à la différence des mesures visées à l'article 25, § 2, du projet qui, elles, pourraient continuer à être adoptées au-delà de cette même date. Telle ne semble pas être l'intention de l'auteur du projet.

Mieux vaut, dès lors, pour éviter toute ambiguïté placer les mots "à partir du 1er janvier 1988" en tête de l'alinéa considéré.

Observation finale.

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"(...) le souci qu'a le Gouvernement de poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la croissance de l'économie par la création de nouveaux emplois".

*

* *

Algemene opmerking.

De inrichting van het ontwerp is dermate onsamenhangend dat sommige praktisch identieke bepalingen in twee verschillende hoofdstukken voorkomen (zie bijvoorbeeld de artikelen 6 en 11 (titel I, hoofdstuk III) en de artikelen 18 en 23 (titel III, hoofdstuk III)).

Deze werkwijze brengt mede dat bepalingen die in andere titels voorkomen, overbodig zijn. De inrichting van het ontwerp, te beginnen met het plan ervan, moet grondig worden herzien.

Sommige teksten zijn moeilijk te begrijpen : nu eens is de redactie onnodig lang (bijvoorbeeld artikel 3, § 2, eerste lid), dan weer is ze te elliptisch (bijvoorbeeld artikel 3, § 2, tweede lid).

In tal van bepalingen komen zeer ernstige onnauwkeurigheden voor. Zo kan men bijvoorbeeld in de Franse tekst van artikel 15, § 1, eerste lid, "chômeurs dans les liens d'un contrat de travail" lezen; in artikel 15, § 2, wordt het woord "werkloze" aangewend om een gehandicapte of een arbeidscontractant aan te duiden, en in artikel 33, § 3, staat te lezen dat "data (...) kunnen worden verlengd".

Zulk een slordige stijl is onaanvaardbaar en moet worden verbeterd.

*

* *

Onderzoek van de tekst.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Deze bepaling is niet regelgevend; het zou beter zijn ze op te nemen in de memorie van toelichting.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat ze vervalt.

.../...

Titel II.

Het woord "uitstap", dat niet de betekenis heeft die in het ontwerp eraan wordt gegeven, zou vervangen moeten worden door "uittreding". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 2.

1. Volgens artikel 2, 2° (dat artikel 1, 2°, wordt) is de halftijdse vervroegde "uitstap" van toepassing op het personeel van de griffies en parketten. In de memorie van toelichting staat als commentaar op artikel 3 te lezen dat deze regeling wordt toegepast "mits gunstig advies van de rechterlijke overheden". De commentaar op artikel 12, dat de bepalingen betreffende de vierdagenweek toepasselijk verklaart op diezelfde personeelsleden, bevat geen soortgelijke precisering.

Indien dat onderscheid opzettelijk is, moet zulks worden verklaard in de memorie van toelichting; indien dat onderscheid daarentegen niet met opzet is gemaakt, behoort de commentaar op artikel 12 te worden aangevuld, waarbij eveneens voorzien wordt in het gunstige advies van de rechterlijke overheid.

2. Onderdeel 5° heeft betrekking op de besturen en diensten van de federale Staat die onder het gezag van de federale overheid staan en waarop de Koning het ontwerp van

.../...

wet bij een in de Ministerraad overlegd besluit toepasselijk kan verklaren.

Deze tekst moet derhalve in een onderscheiden lid worden opgenomen.

Artikel 3.

Paragraaf 1.

Het woord "opruststelling" zou vervangen moeten worden door het woord "pensionering". Dezelfde opmerking geldt voor paragraaf 2.

Paragraaf 2.

Men schrijve "de openbare dienst waaronder het personeelslid ressorteert" en niet "waarvan het personeelslid afhangt".

Paragraaf 3.

Aan het slot schrijve men : "... alsook voor welke functies de titularissen uitgesloten zijn van dat recht".

.../...

Artikel 4.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar heeft de regel waarvan sprake is in paragraaf 3, tweede lid, uitsluitend betrekking op de bevorderingen die automatisch plaatshebben, bijvoorbeeld de bevorderingen in de vlakke loopbaan of door weddeschaalverhoging.

Deze bedoeling moet duidelijker tot uiting komen in de ontworpen tekst.

Voorts zou het beter zijn het begin van paragraaf 3, tweede lid, als volgt te redigeren : "Het personeelslid dat zich in die administratieve stand bevindt, behoudt zijn rechten ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 5.

Het bij de ontworpen bepaling ingevoerde mechanisme leidt onvermijdelijk tot een situatie die alleen kan worden geregeld door middel van een bijzonder taalkader. Dat kader kan niet worden uitgewerkt zonder dat de Vaste Commissie voor taaltoezicht wordt geraadpleegd. Indien dat advies niet kan worden ingewonnen of indien een bijzonder taalkader niet kan worden aangenomen, moet artikel 43, § 3, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, uitdrukkelijk worden gewijzigd zodat een regeling tot stand komt die in de plaats komt van de regeling van het bijzondere taalkader, zulks teneinde het evenwicht van de bestaande taalkaders te behouden.

.../...

Artikelen 6 tot 11.

Deze bepalingen, inzonderheid artikel 10, zijn zo vaag geredigeerd dat de bevoegdheden die bij artikel 11 aan de Koning worden toegekend, niet nauwkeurig afgebakend zijn; de aldus uitgewerkte bevoegdheidsdelegatie is derhalve onaanvaardbaar.

Artikel 10.

1. Noch in de ontworpen bepaling, noch in de memorie van toelichting wordt een concrete strekking opgegeven voor de in deze tekst vastgelegde verplichting om de inkomsten veilig te stellen.

2. Het woord "vrijwaren" zou vervangen moeten worden door de term "veilig stellen".

Artikel 13.

1. In paragraaf 1, eerste lid, schrijve men "vier vijfde" in plaats van "vier vijfden".

2. In paragraaf 1, tweede lid, moet duidelijker worden weergegeven dat de personeelsleden die door middel van een arbeidsovereenkomst in dienst zijn genomen en die geen twee jaar dienst tellen, niet onder de regeling van de ontworpen bepaling kunnen vallen.

.../...

3. In paragraaf 1, tweede lid, schrijve men voorts :

"Voor de toepassing van dit hoofdstuk kunnen ... van de eerste twee jaren dienst".

4. In paragraaf 2 schrijve men : "§ 2. Met een opzegging van ... een einde maken aan de arbeidsregeling ... Deze opzegging ...".

Artikel 15.

1. Paragraaf 1, eerste lid, van de Franse tekst moet worden gesteld naar het voorbeeld van de Nederlandse tekst.

2. Aan het eind van de Nederlandse tekst van de paragraaf zou evenwel "op grond van een arbeidsovereenkomst" moeten worden geschreven.

3. Een wettekst of een verordeningstekst moet steeds worden aangehaald door middel van zijn officiële opschrift. Het Franse opschrift van de wet van 29 juni 1981 waarnaar wordt verwezen in paragraaf 3 van dit artikel, moet als volgt worden geredigeerd : "... de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés ...".

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 17, § 1, en 25, § 1.

.../...

Artikel 17.

1. De verschillende punten van paragraaf 1 moeten logisch worden gerangschikt : in een paragraaf 1 moet worden bepaald waarvan vrijstelling wordt verleend; in een paragraaf 2 moeten de voorwaarden worden aangegeven die vervuld moeten worden om die vrijstelling te kunnen genieten; het verband tussen de beide paragrafen wordt aan het eind van paragraaf 1 gelegd door middel van het volgende zinsdeel : "... contractuelen die in dienst worden genomen onder de voorwaarden bepaald in paragraaf 2".

2. In paragraaf 2, die paragraaf 3 wordt, moeten de woorden "en de modaliteiten volgens dewelke de openbare diensten bedoeld in artikel 16, de verbintenis onderschrijven voorzien in § 1" vervallen.

Artikel 25.

1. Aan het eind van paragraaf 1 moeten de woorden "van deze wet" vervallen.

2. In paragraaf 1, eerste lid, zevende streepje, schrijve men "flexible werktijden" in plaats van "flexibele uurroosters".

3. In paragraaf 2, tweede lid, schrijve men :

.../...

"Het bedrijfsplan wordt goedgekeurd bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit".

4. In paragraaf 3 schrijve men : "... of die welke Hij bepaalt, voorzien in specifieke voorwaarden en regels inzake goedkeuring en controle".

Artikel 27.

Deze bepaling is tekenend voor de slechte redactie van de onderzochte tekst. Een overheid kan zich uiteraard niet bij koninklijk besluit aansluiten bij de onderscheiden maatregelen omschreven in de wet en volgens de regels die alleen de Koning kan bepalen.

Artikel 28.

Verwezen wordt naar de algemene opmerking.

Artikel 29.

Men schrijve : "... wordt toegepast, wordt in geval van eenzijdige opzegging ... verminderd heeft berekend alsof hij zijn prestaties niet verminderd had. Dezelfde aldus berekende opzeggingstermijn wordt toegepast om de vergoeding te berekenen ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 33.

1. De datum van inwerkingtreding moet worden vastgesteld op een precieze dag of op een dag die op zichzelf kan worden bepaald, doch niet door verwijzing naar een datum die in een andere tekst wordt bepaald.

2. De Franse lezing van paragraaf 2, tweede lid, is op zijn minst dubbelzinnig geredigeerd. De indruk wordt immers gewekt dat alleen het recht op halftijdse vervroegde "uitstap" en het recht op de vierdagenweek niet meer kunnen worden uitgeoefend vanaf 1 januari 1998, in tegenstelling tot de maatregelen omschreven in artikel 25, § 2, van het ontwerp, die na deze datum wel nog kunnen worden toegepast. Zulks lijkt niet de bedoeling van de steller van het ontwerp te zijn.

Om iedere dubbelzinnigheid te voorkomen zou het derhalve beter zijn in de Franse tekst de woorden "à partir du 1er janvier 1998" vooraan het beschouwde lid te plaatsen.

Slotopmerking.

Uit een oogpunt van correct taalgebruik zijn de bepalingen van de Nederlandse tekst van het ontwerp doorgaans voor verbetering vatbaar. Vele bepalingen bevatten namelijk wendingen die sedert lang als gallicisme of als niet-correct worden afgekeurd, zoals : "voorzien in § 1" (art. 5, § 2); "het artikel 43, § 3 (art. 5, § 2); "in

.../...

toepassing van" (art. 9); "de gehandicapten die genieten van een inkomensvervangende tegemoetkoming" (art. 15, § 2, 3°); "bedoeld bij" (art. 17; § 1); "deze die Hij vaststelt" (art. 25, § 3); "toetreden tot de maatregelen" (art. 28, eerste lid); "aangeduid" (art. 30, eerste lid); "het recht van een vierdagenweek" (art. 33, § 2, tweede lid).

In het advies zijn dienaangaande enige tekstvoorstellen gedaan. De Nederlandse tekst van het ontwerp zou herzien moeten worden.

ST.

- 22 -

L. 24.153/2.

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de HerenY. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

J. DE GAVRE,

P. GOTHOT,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,conseillers d'Etat,
staatsraden,assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par Mme A. DEBUSSCHERE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. PAUL, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. DEBUSSCHERE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. PAUL, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.

.../...