

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 juli 1996 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen en betreffende de afwezigheden wegens persoonlijke aangelegenheid en van het koninklijk besluit van 10 april 1995 ter uitvoering van de wet van 10 april 1995 betreffende de herverdeling van de arbeid in de openbare sector", heeft op 12 juli 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 9 juillet 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenance personnelle et l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant exécution de la loi du 10 avril 1995 relative à la redistribution du travail dans le secteur public", a donné le 12 juillet 1996 l'avis suivant :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"En raison de l'urgence motivée par le fait que la mesure reprise à l'article 1er dudit projet doit produire ses effets dès le 1er juillet 1996, il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84 des lois coordonnées".

*

* *

Gelet op het korte tijdsbestek dat hem is toegemeten dient de Raad van State zich te beperken tot de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp beoogt wijzigingen, die weinig of geen onderling verband vertonen, aan te brengen in, enerzijds, het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen en betreffende de afwezigheden wegens persoonlijke aan gelegenheid, meer bepaald wat betreft het verlof om dwingende redenen van familiaal belang (artikel 1 van het ontwerp), en anderzijds, het koninklijk besluit van 10 april 1995 ter uitvoering van de wet van 10 april 1995 betreffende de herverdeling van de arbeid in de openbare sector, meer

.../...

bepaald wat betreft het uitoefenen van een beroepsbezigheid bij een halftijdse arbeidsregeling of bij een vrijwillige vierdagenweek (artikelen 2 en 3) en de tijdelijke onderbreking van de vrijwillige vierdagenweek (artikel 4).

Het ontwerp heeft dan ook een dubbele rechtsgrond :

- voor de wijziging aan het koninklijk besluit van 1 juni 1964 wordt artikel 107, tweede lid van de Grondwet ingeroepen, dat aan de Koning de bevoegdheid verleent om de ambtenaren te benoemen en dus ook om hun administratieve toestand vast te stellen;
- voor de wijzigingen aan het koninklijk besluit van 10 april 1995 wordt de wet van 10 april 1995 betreffende de herverdeling van de arbeid in de openbare sector ingeroepen; meer bepaald de artikelen 3, § 3 (halftijdse vervroegde uittreding) en 7, § 4 (vrijwillige vierdagenweek) voorzien in de uitvoering door de Koning van die wet.

VOORAFGAANDE FORMALITEITEN.

1. Het ontwerp werd aan de syndicale raadpleging onderworpen in het onderhandelingscomité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten. Krachtens artikel 3, § 1, 1^o van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel is dit comité bevoegd voor zaken die uitsluitend betrekking hebben op het personeel van de "besturen en andere diensten van de Staat, met inbegrip

.../...

van de diensten die de rechterlijke macht ter zijde staan en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Staat" (artikel 1, § 1, 1^o) en de "besturen en andere diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen, met inbegrip van de onderwijsinstellingen georganiseerd door de Gemeenschappen, alsook de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten" (artikel 1, § 1, 2^o).

De bij artikel 2 van het ontwerp te wijzigen bepaling van artikel 2 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 is echter van toepassing op alle overheidsdiensten bedoeld in artikel 2 van de wet van 10 april 1995, bijgevolg ook op de provincies en de gemeenten. Hiervoor is het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten niet bevoegd.

Aangezien het ontwerp bijgevolg niet uitsluitend zaken betreft die vallen binnen de bevoegdheid van voormeld comité of van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, is het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten bevoegd voor de aangelegenheid geregeld in artikel 2 van het ontwerp.

Artikel 2 van het ontwerp is derhalve niet in zoverre gereed dat de Raad van State er advies over kan uitbrengen.

.../...

2. De ontworpen wijziging van de artikelen 2, 19 en 20 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 betreft ook de personeelsleden van de - federale - instellingen van openbaar nut bedoeld in artikel 2 van de wet van 10 april 1995. Krachtens artikel 11, § 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut stelt de Koning de personeelsformatie en het statuut van het personeel van deze instellingen vast, op de voordracht van de minister of ministers onder wie zij ressorteren, en met het akkoord van de minister tot wiens bevoegdheid de Ambtenarenzaken behoren. Voor de instellingen van openbaar nut waarvan het personeel onder de toepassing valt van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut, is blijkens artikel 11, § 1, tweede lid van de voormelde wet van 16 maart 1954, de minister die de Ambtenarenzaken onder zijn bevoegdheid heeft als enige bevoegd om aan de Koning voor te stellen het genoemde besluit te wijzigen of aan te vullen.

In vele gevallen bepalen de organieke regels waarbij de voormelde instellingen van openbaar nut werden opgericht dat het advies van het beheersorgaan van de betrokken instelling vereist is voor de vaststelling of wijziging van het personeelsstatuut. Artikel 16, § 4 van de herstellwet van 31 juli 1984 bepaalt dat voor de instellingen waarvan het personeel onder de toepassing valt van het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 1973 het advies van de beheersorganen niet vereist is voor ontwerpen die het administratief of geldelijk statuut van de personeelsleden van die instellingen betreffen.

.../...

In de aanhef verwijst het ontwerp naar dit artikel 16, § 4. Dit belet echter niet dat voor andere instellingen het advies desgevallend wel vereist was, tenzij de hoogdringendheid werd ingeroepen en de beheersorganen de opgelegde termijn lieten voorbijgaan.

Binnen het hem toegemeten tijdsbestek heeft de Raad van State niet kunnen nagaan welke openbare instellingen aan de hiervoren geschetste kenmerken beantwoorden zodat hun beheersorganen over de voorgenomen regeling advies hadden moeten uitbrengen. Onderhavig advies wordt onder dat voorbehoud gegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Algemene opmerking.

De Nederlandse tekst van het ontwerp lijkt een, niet altijd goede, vertaling uit het Frans te zijn. Hij dient dan ook grondig te worden nagezien.

Aanhef.

1. Het is niet duidelijk of de verwijzing in het tweede lid van de aanhef dient als aanwijzing van de rechtsgrond van het ontwerp, dan wel betrekking heeft op de te vervullen formaliteiten. In het tweede geval is dit overbodig aangezien de in dit artikel opgesomde formaliteiten, nl. het akkoord van de Minister van Begroting en van

.../...

de Minister van Ambtenarenzaken, werden vervuld. In het eerste geval is de vermelding evenmin onontbeerlijk, aangezien reeds een rechtsgrond gevonden kan worden in de wet van 10 april 1995. Zie voorts ook de tweede opmerking aangaande de rechtsgrond, hiervoren.

2. Het derde lid van de aanhef betreft pleegvormen en dient bijgevolg slechts te worden vermeld na de rechtsgronden en na de vermelding van de te wijzigen besluiten. Bijgevolg dient het te worden ingevoegd na het lid betreffende het begrotingsakkoord. Men passe het desbetreffende lid, al naargelang het geval, tevens aan in functie van de opmerkingen aangaande de voorafgaande formaliteiten, punt 2.

3. Overeenkomstig de opmerkingen in verband met de strekking en de rechtsgrond, voege men in het vierde lid toe "inzonderheid op de artikelen 3, § 3, en 7, § 4".

4. De verwijzing naar het protocol van het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten dient te worden vervolledigd met het nummer en de datum.

5. Aangezien het ontwerp ook instellingen van openbaar nut betreft, dient het ontwerp mede te worden voorgedragen en ondertekend door de verschillende daarvoor bevoegde ministers.

.../...

Artikel 1.

De artikelen 25 en 26 van het voormelde koninklijk besluit van 10 april 1995 worden met een beroep tot vernietiging voor de Raad van State bestreden. Voornoemd artikel 26 heeft artikel 12 opnieuw opgenomen in het voormelde koninklijk besluit van 1 juni 1964. Artikel 1 van het huidig ontwerp brengt een wijziging aan in dit artikel 12, welke erop neerkomt dat in zijn tweede lid, 2°, de woorden "en die ten laste van de alleenstaande ambtenaar zijn" worden weggelaten. De afdeling wetgeving van de Raad van State dient er zich dan ook van te onthouden om over artikel 1 van het voorliggend ontwerp advies te verlenen.

Artikel 2.

Om de redenen uiteengezet bij de eerste opmerking aangaande de voorafgaande formaliteiten kan over dit artikel evenmin advies worden gegeven.

Artikel 3.

1. De eerste volzin van het ontworpen artikel 19 spreekt van "winstgevende beroepsbedrijvigheid" (1). In de ontworpen tekst definieert de tweede volzin enkel

(1) De thans geldende tekst heeft het over "winstgevende bedrijvigheid".

"beroepsbedrijvigheid". De vraag rijst bijgevolg of het element "winstgevend" een bijkomende voorwaarde vormt en of deze kwalificatie, in het licht van de voorgestelde definitie, niet beter wordt weggelaten.

2. Men schrijve: wetboek van inkomstenbelastingen 1992.

3. De terminologie "openbaar mandaat van politieke aard" is ongebruikelijk. De wet van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten, bijvoorbeeld, vermeldt enkel politieke mandaten en ambten die daarmee gelijkgesteld kunnen worden. Een hele reeks politieke mandaten wordt daarin opgesomd. De vraag rijst of de stellers van het ontwerp nog andere mandaten op het oog hebben, zoals bijvoorbeeld de mandaten vermeld in artikel 29, 3^o, 5^o en 6^o van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 en artikel 102, 6^o, 9^o en 14^o van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel. Zoniet zou gesproken kunnen worden van "politieke mandaten bedoeld in de wet van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten".

.../...

Artikel 4.

Het verschil tussen de in de bestaande tekst van artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 10 april 1995 gebruikte term "geschorst" en de voorgestelde term "onderbroken" is niet direct duidelijk. Volgens de gemachtigde van de regering zou met de nieuwe term bedoeld zijn dat bij het einde van de onderbreking de periode van vrijwillige vierdagenweek enkel doorloopt tot de datum waarop zij oorspronkelijk een einde zou nemen, terwijl ingeval van schorsing die datum opgeschoven wordt naar de toekomst.

Het ware nuttig die verduidelijking in de tekst zelf tot uiting te laten komen.

2. Het is niet duidelijk of de na het vierde gedachtenstreepje van het eerste lid van de ontworpen paragraaf 2 voorkomende term "parlementsverkiezingen" ook slaat op de verkiezingen van de gewest- en gemeenschapsraden. Daar kan worden vermoed dat zulks wel het geval is, gebruike men een omschrijving zoals "verkiezingen van de federale wetgevende kamers, van de gewest- en gemeenschapsraden of van de provincieraden".

Pour justifier le caractère urgent de la demande d'avis conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 15 octobre 1991, la motivation suivante est avancée :

"En raison de l'urgence motivée par le fait que la mesure reprise à l'article 1er dudit projet doit produire ses effets dès le 1er juillet 1996, il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84 des lois coordonnées".

*

* *

Vu le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter aux observations qui suivent.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

Le projet vise à apporter des modifications, qui ne présentent guère ou pas du tout de connexité entre elles, dans d'une part, l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenance personnelle, plus particulièrement en ce qui concerne le congé pour motifs impérieux d'ordre familial (article 1er du projet), et d'autre part l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant exécution de la loi du 10 avril 1995 relative à la redistribution du travail dans le secteur public, plus particulière-

.../...

ment en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle en cas de régime de travail à mi-temps ou de semaine volontaire de quatre jours (articles 2 et 3) et l'interruption temporaire de la semaine volontaire de quatre jours (article 4).

Le projet dispose donc d'un double fondement légal :

- pour la modification de l'arrêté royal du 1er juin 1964, il invoque l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, qui accorde au Roi le pouvoir de nommer les fonctionnaires et, partant, également d'arrêter leur situation administrative;
- pour les modifications à l'arrêté royal du 10 avril 1995, il invoque la loi du 10 avril 1995 relative à la redistribution du travail dans le secteur public; notamment les articles 3, § 3, (départ anticipé à mi-temps) et 7, § 4, (semaine volontaire de quatre jours) prévoient l'exécution de cette loi par le Roi.

FORMALITES PREALABLES.

1. Le projet a été soumis à la consultation syndicale au sein du comité de négociation des services publics fédéraux, communautaires et régionaux. En vertu de l'article 3, § 1er, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, ce comité est com-

.../...

pétent pour les questions intéressant exclusivement le personnel des "administrations et autres services de l'Etat, y compris les services qui assistent le pouvoir judiciaire, ainsi que les personnes morales de droit public dépendant de l'Etat" (article 1er, § 1er, 1^o) et les "administrations et autres services des Gouvernements des Communautés et des Régions, y compris les établissements d'enseignement organisé par les Communautés, ainsi que les personnes morales de droit public dépendant des Communautés et des Régions (article 1er, § 1er, 2^o).

Toutefois, la disposition de l'article 2 de l'arrêté royal du 10 avril 1995, à modifier par l'article 2 du projet, est applicable à tous les services publics visés à l'article 2 de la loi du 10 avril 1995, et, par voie de conséquence, également aux provinces et aux communes. Le comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux n'est pas compétent à cet effet.

Etant donné que le projet ne concerne donc pas exclusivement des affaires tombant sous la compétence du comité précité ou du comité des services publics provinciaux et locaux, le comité commun à l'ensemble des services publics est compétent pour la question réglée à l'article 2 du projet.

L'article 2 du projet n'est, dès lors, pas en état d'être soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

.../...

2. La modification projetée des articles 2, 19 et 20 de l'arrêté royal du 10 avril 1995, concerne également les agents des organismes - fédéraux - d'intérêt public, visés à l'article 2 de la loi du 10 avril 1995. En vertu de l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, le Roi fixe le statut et le cadre du personnel de ces organismes, sur proposition du ou des ministres dont ils relèvent et de l'accord du ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions. Pour les organismes d'intérêt public dont le personnel est soumis à l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions est, selon l'article 11, § 1er, alinéa 2, de la loi précitée du 16 mars 1954, seul compétent pour proposer au Roi de modifier ou de compléter ledit arrêté.

Dans bon nombre de cas, les règles organiques portant création des organismes d'intérêt public précités disposent que l'avis de l'organe de gestion de l'organisme concerné est requis pour la fixation ou la modification du statut du personnel. L'article 16, § 4, de la loi de redressement du 31 juillet 1984 dispose que pour les organismes dont le personnel est soumis à l'arrêté royal précité du 8 janvier 1973, l'avis des organes de gestion n'est pas requis pour tout projet relatif au statut administratif et pécuniaire des membres du personnel de ces organismes.

En son préambule, le projet vise cet article 16, § 4. Il n'en reste pas moins, toutefois que, pour d'autres

.../...

organismes, l'avis était requis le cas échéant, sauf si l'urgence avait été invoquée et que les organes de gestion avaient laissé s'écouler le délai prescrit.

Dans le délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'a pu vérifier quels établissements publics répondent aux caractéristiques esquissées ci-dessus, de sorte que leurs organes de gestion auraient dû émettre un avis sur les règles en projet. C'est avec cette réserve que le présent avis est émis.

EXAMEN DU TEXTE.

Observation générale.

Le texte néerlandais du projet semble être une traduction, quelquefois défectueuse, du texte français. Il conviendrait donc de le revoir fondamentalement.

Préambule.

1. L'on n'aperçoit pas si la référence figurant au deuxième alinéa du préambule sert à indiquer le fondement légal du projet, ou si elle a trait aux formalités à accomplir. Dans le second cas, elle est superflue, dès lors que les formalités énumérées dans cet article, à savoir, l'accord du Ministre du Budget et du Ministre de la Fonction publique, ont été accomplies. Dans le premier cas, la mention n'est pas davantage indispensable, puisqu'un

.../...

fondement légal se dégage déjà de la loi du 10 avril 1995. Pour le surplus, l'on pourra se reporter également à la deuxième observation ci-dessus, relative au fondement légal.

2. Le troisième alinéa du préambule est relatif à des formalités et ne doit donc être mentionné qu'à la suite des fondements légaux et après la mention des arrêtés à modifier. Il doit donc être inséré après l'alinéa relatif à l'accord budgétaire. Il conviendrait, en outre, d'adapter également l'alinéa concerné, selon le cas, en fonction des observations relatives aux formalités préalables, point 2.

3. Conformément aux observations relatives à la portée et au fondement légal, il y aurait lieu d'insérer à l'alinéa 4 les mots "notamment les articles 3, § 3, et 7, § 4".

4. Il conviendrait de compléter par le numéro et la date la mention du protocole du comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux.

5. Dès lors que le projet concerne également les organismes d'intérêt public, il doit également être proposé et signé par les différents ministres compétents à cet effet.

.../...

Article 1er.

Les articles 25 et 26 de l'arrêté royal précité du 10 avril 1995 sont attaqués par un recours devant le Conseil d'Etat. L'article 26, précité, a inséré à nouveau l'article 12 dans l'arrêté royal précité du 1er juin 1964. L'article 1er du présent projet apporte à cet article 12 une modification qui revient à omettre à l'alinéa 2, 2°, les mots "et qui sont à charge de l'agent isolé". La section de législation du Conseil d'Etat doit, dès lors, s'abstenir d'émettre un avis sur l'article 1er du projet soumis.

Article 2.

Pour le motifs exposés dans la première observation relative aux formalités préalables, il n'est pas davantage possible d'émettre un avis sur cet article.

Article 3.

1. La première phrase de l'article 19, en projet, fait état d'une "activité professionnelle lucrative" (1). Dans le texte en projet, la deuxième phrase ne définit que l'"activité professionnelle". La question se pose dès lors de savoir si l'élément "lucrative" constitue une condition complémentaire et si, à la lumière de la définition proposée, il ne serait pas préférable d'omettre cette qualification.

(1) Le texte actuellement en vigueur fait état d'une "activité lucrative".

2. Il y aurait lieu d'écrire : "du Code des impôts sur les revenus 1992".

3. Le terme "mandat public de nature politique" n'est pas usuel. La loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres des services publics, par exemple, ne mentionne que les mandats politiques et les fonctions qui peuvent y être assimilées. Cette loi énumère une série de mandats politiques. La question se pose de savoir si les auteurs du projet visent également d'autres mandats, comme par exemple les mandats mentionnés à l'article 29, 3°, 5° et 6°, de l'arrêté royal du 1er juin 1964 et à l'article 102, 6°, 9° et 14°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat. Dans le cas contraire, il pourrait être fait mention des "mandats politiques visés à la loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics".

Article 4.

L'on n'aperçoit pas d'emblée la différence entre le terme "suspendue", utilisé dans le texte existant de l'article 20, § 2, de l'arrêté royal du 10 avril 1995, et le terme proposé "interrompue". Selon le délégué du gouvernement, le terme nouveau signifierait qu'à la fin de l'interruption, la période de la semaine de quatre jours volontaire ne se prolonge que jusqu'à la date à laquelle elle prendrait originellement fin, alors qu'en cas de suspension cette date est reportée à l'avenir.

.../...

Il serait utile d'inscrire cette précision dans le texte.

2. L'on n'aperçoit pas si le terme "élections législatives", figurant après le quatrième tiret de l'alinéa 1er du paragraphe 2 en projet, porte également sur les élections des conseils régionaux et communautaires. Etant donné que l'on peut présumer que tel est effectivement le cas, il serait indiqué de recourir à une formule telle que "les élections des chambres législatives fédérales, des conseils régionaux et communautaires ou des conseils provinciaux".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht van de
H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. P. DEPUYDT, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. L. VERMEIRE, adjunct-referen-
daris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par
M. P. DEPUYDT, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
M. L. VERMEIRE, référendaire ad-
joint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.