

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 4 februari 1997 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitvoering van artikel 3, § 1, negende lid, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel", heeft op 15 januari 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 4 février 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 3, § 1er, alinéa 9, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités", a donné le 15 janvier 1998 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt het koninklijk besluit van 22 november 1991 houdende uitvoering van artikel 3, § 1, negende lid, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel te vervangen door een nieuwe regeling.

De regeling welke het ontwerp op het vlak van de minimale rechten bevat, verschilt evenwel niet fundamenteel van de thans bestaande, opgenomen in het koninklijk besluit van 22 november 1991 en komt veeleer neer op een actualisering en technisch-legistieke aanpassing van dat besluit.

Met name is het de bedoeling een aantal verwijzingen aan te passen naar teksten die op hun beurt een verwijzing bevatten naar andere teksten en een aantal overlappingsen weg te werken in verband met de omschrijving van de minimale rechten. Tevens strekt het ontwerp ertoe de regeling inzake de minimale rechten te actualiseren door daarin niet langer te refereren aan het koninklijk besluit van 22 november 1991 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de Executieven en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, welk besluit door de Raad van State, afdeling administratie, is vernietigd.

.../...

Evenals het koninklijk besluit van 22 november 1991, dat wordt opgeheven, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in artikel 3, § 1, negende lid, van de voornoemde wet van 19 december 1974, dat de Koning ermee belast om, bij in Ministerraad overlegd besluit, de minimale rechten te bepalen in elk van de materies bedoeld in artikel 3, § 1, zevende lid, b), van dezelfde wet.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Op 26 juni 1997 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, het advies L. 26.520/1 uitgebracht over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en van de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector en aan de in die sector tewerkgestelde werklozen".

Zodra de in dat voorontwerp vervatte regeling wetskrachtig wordt, zal het voorliggende ontwerp mogelijk van zijn rechtsgrond zijn ontdaan. Immers, het voorontwerp van wet strekt niet enkel tot de opheffing van artikel 3, § 1, negende lid, van de wet van 19 december 1974 (1), doch het brengt tevens inhoudelijke wijzigingen aan met betrekking tot het begrip "minimale rechten", naast proceduriële wijzigingen op het vlak van de vaststelling van die rechten.

(1) Zij het dat artikel 7 van het voorontwerp van wet, zoals dat voor advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is voorgelegd, een gelijkaardige regeling op het vlak van de minimale rechten bevat.

De regering zal derhalve moeten oordelen of het, gelet op het bestaan van het zo-even genoemd voorontwerp van wet, aangewezen is het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit te handhaven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

1. Op het einde van het eerste lid van de aanhef kunnen de woorden "houdende sociale en diverse bepalingen" worden geschrapt.

2. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar het protocol nr. 89/8 van 10 januari 1997 van het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds in vroegere adviezen heeft opgemerkt dienen, met toepassing van artikel 23, tweede lid, van de wet van 19 december 1974, de uitvoeringsbesluiten van die wet niet aan de syndicale raadpleging te worden onderworpen. De verwijzing naar het protocol nr. 89/8 van 10 januari 1997 in de aanhef van het ontwerp wordt dan ook beter achterwege gelaten. Het vermelden van de naleving van niet-verplichte formaliteiten kan er immers, met toepassing van het zogenaamde "parallellisme der vormen", toe leiden dat toekomstige wijzigingen aan de ontworpen regeling bij voorkeur eveneens aan dezelfde raadpleging zouden moeten worden onderworpen.

.../...

3. Er is de Raad van State, afdeling wetgeving, geen wettelijk voorschrift bekend op grond waarvan de ontworpen regeling formeel zou moeten worden gemotiveerd. De in de aanhef opgenomen motivering is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. De considerans, vermeld in het vijfde lid van de aanhef, wordt derhalve beter weggelaten.

Artikel 1

Zoals reeds bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond aangegeven, bestaat één van de doelstellingen van het ontwerp er in om in de ontworpen regeling betreffende de minimale rechten niet langer te verwijzen naar bepalingen die op hun beurt aan andere normatieve teksten refereren.

De regering beoogt dergelijke dubbele verwijzingen te vermijden. Zij doet dit echter op een zodanige wijze dat onzekerheid zou kunnen ontstaan omtrent de precieze draagwijdte van de daartoe ontworpen tekst.

Indien immers de bedoeling van de regering er uitsluitend in bestaat om de dubbele verwijzingen welke in het op te heffen koninklijk besluit van 22 november 1991 voorkwamen, telkens te vervangen door een verwijzing naar één enkele normatieve tekst zonder dat daarbij enige inhoudelijke wijziging wordt beoogd, zouden terwille van de rechtszekerheid, die verwijzingen in meer strikte bewoordingen moeten worden omschreven in het ontwerp. Zoals de

.../...

verwijzingen nu geformuleerd worden kunnen zij immers de indruk wekken dat de regering meer dan een louter legistische aanpassing van de in het koninklijk besluit van 22 november 1991 vervatte regeling op het oog heeft.

Zo werd bijvoorbeeld voor de omschrijving van het begrip "minimale rechten" in artikel 1, 1°, van het voornoemd koninklijk besluit van 22 november 1991 verwezen naar onder meer artikel 57 van het koninklijk besluit van 22 november 1991 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de Executieven en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

Het voornoemde artikel 57 waarborgde de ambtenaar "ten minste recht op een haard- of standplaatstoelage overeenkomstig het koninklijk besluit van 30 januari 1967 houdende toekenning van een haardtoelage of een standplaatstoelage aan het personeel der ministeries of elke andere bepaling die dat besluit mocht wijzigen".

Artikel 1, 2°, van het ontwerp omschrijft als "minimale rechten", die welke worden bedoeld "in de bepalingen van het koninklijk besluit van 30 januari 1967 houdende toekenning van een haardtoelage of een standplaatstoelage aan het personeel der ministeries of elke andere bepaling die ze zou wijzigen, aanvullen of vervangen".

De verwijzing in het voornoemde artikel 57 naar het koninklijk besluit van 30 januari 1967 gebeurt in andere bewoordingen dan in artikel 1, 2°, van het ontwerp het geval is, zodat de indruk zou kunnen worden gewekt dat met

.../...

laatstgenoemde bepaling tevens een inhoudelijke wijziging wordt aangebracht in de omschrijving van het begrip "minimale rechten". Teneinde dit te vermijden en voorzover zulks strookt met de bedoeling van de regering, zou bij de verwijzing in artikel 1, 2°, van het ontwerp, dan ook nauwer moeten worden aangesloten bij de redactie van artikel 57 van het koninklijk besluit van 22 november 1991.

Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt bij nog andere onderdelen van artikel 1 van het ontwerp, zoals bijvoorbeeld dat betreffende het vakantiegeld (artikel 1, 5°) of de eindejaarstoelage (artikel 1, 6°).

In de inleidende volzin, schrappe men in de Nederlandse tekst de term "littera".

Artikel 3

Tenzij er specifieke redenen zouden bestaan om af te wijken van de gangbare termijn voor de inwerkingtreding van besluiten, kan dit artikel worden weggelaten.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet soumis pour avis vise à remplacer par de nouvelles règles, l'arrêté royal du 22 novembre 1991 portant exécution de l'article 3, § 1er, alinéa 9, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

Toutefois, le régime concernant les droits minimaux que contient le projet ne diffère pas fondamentalement des dispositions actuelles inscrites dans l'arrêté royal du 22 novembre 1991 et consiste plutôt à actualiser cet arrêté et à l'adapter du point de vue de la technique législative.

Il s'agit notamment d'adapter un certain nombre de références à des textes qui, à leur tour, renvoient à d'autres textes et d'omettre plusieurs dispositions faisant double emploi relatives à la définition des droits minimaux. Le projet entend également actualiser le régime relatif aux droits minimaux en ce que ce dernier ne renverra plus à l'arrêté royal du 22 novembre 1991 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des Exécutifs et des personnes morales de droit public qui en dépendent, lequel a été annulé par le Conseil d'Etat, section d'administration.

De même que l'arrêté royal du 22 novembre 1991, qui est abrogé, le régime en projet trouve son fondement légal à l'article 3, § 1er, alinéa 9, de la loi du 19 décembre 1974, précitée, qui charge le Roi de fixer, par arrêté

.../...

délibéré en Conseil des ministres, les droits minimaux dans chacune des matières visées à l'article 3, § 1er, alinéa 7, b), de la même loi.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Le 26 juin 1997, le Conseil d'Etat, section de législation, a émis l'avis L. 26.520/1 sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et la loi du 1er septembre 1980 relative à l'octroi et au paiement d'une prime syndicale à certains membres du personnel du secteur public et aux chômeurs mis au travail dans ce secteur".

Dès que le régime contenu dans cet avant-projet aura force de loi, le présent projet pourrait éventuellement être dénué de son fondement légal. En effet, si l'avant-projet de loi a pour objet l'abrogation de l'article 3, § 1er, alinéa 9, de la loi du 19 décembre 1974 (1), il modifie également sur le fond la notion de "droits minimaux", en plus des modifications procédurales qu'il apporte concernant la fixation de ces droits.

Le gouvernement devra dès lors apprécier l'opportunité du maintien du présent projet d'arrêté royal, vu l'existence de l'avant-projet de loi susmentionné.

(1) Même si l'article 7 de l'avant-projet de loi, ainsi qu'il a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, contient des dispositions analogues concernant les droits minimaux.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. Les mots "portant des dispositions sociales et diverses" à la fin du premier alinéa du préambule peuvent être omis.

2. Dans le deuxième alinéa du préambule, il est fait référence au protocole n° 89/8 du 10 janvier 1997 du Comité commun à l'ensemble des services publics. Ainsi que le Conseil d'Etat, section de législation, l'a déjà relevé dans des avis précédents, il ne faut pas, en application de l'article 23, alinéa 2, de la loi du 19 décembre 1974, soumettre les arrêtés d'exécution de cette loi à la consultation syndicale. Mieux vaudrait dès lors omettre la référence au protocole n° 89/8 du 10 janvier 1997 dans le préambule du projet. En effet, en indiquant que des formalités non obligatoires ont été respectées, l'application du principe dit du "parallélisme des formes" aurait pour conséquence que des modifications ultérieures du régime en projet devraient, de préférence, également être soumises à la même consultation.

3. Le Conseil d'Etat, section de législation, ne connaît pas de prescription légale en vertu de laquelle le régime en projet devrait faire l'objet d'une motivation formelle. La motivation figurant dans le préambule n'est pas non plus nécessaire à la bonne compréhension du régime

.../...

en projet. Mieux vaudrait dès lors omettre le considérant figurant dans le cinquième alinéa du préambule.

Article 1er

Ainsi qu'il a déjà été souligné lors de l'examen de la portée et du fondement légal, l'un des objectifs du projet consiste à ne plus faire référence, dans le régime en projet concernant les droits minimaux, aux dispositions qui, à leur tour, renvoient à d'autres textes normatifs.

Le gouvernement entend éviter les références en cascade. Toutefois, le procédé mis en oeuvre est tel qu'il pourrait être source d'incertitude quant à la portée précise du texte projeté à cette fin.

En effet, si le gouvernement entend exclusivement remplacer chaque double référence figurant dans l'arrêté royal du 22 novembre 1991, qui doit être abrogé, par une référence à un seul texte normatif, sans viser à en modifier la teneur, ces références devraient être définies dans le projet en des termes plus restrictifs dans l'intérêt de la sécurité juridique. Telles qu'elles sont formulées actuellement, les références peuvent effectivement donner à penser que l'objectif du gouvernement dépasse la simple adaptation légistique des dispositions de l'arrêté royal du 22 novembre 1991.

Ainsi, par exemple, pour définir la notion de "droits minimaux", l'article 1er, 1^o, de l'arrêté royal du 22 novembre 1991, précité, faisait entre autres référence à

.../...

l'article 57 de l'arrêté royal du 22 novembre 1991 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des Exécutifs et des personnes morales de droit public qui en dépendent.

En vertu de l'article 57 précité, l'agent se voyait garantir "au moins (le) droit à une allocation de foyer ou de résidence conformément à l'arrêté royal du 30 janvier 1967 attribuant une allocation de foyer ou de résidence au personnel des ministères ou à toute autre disposition qui le modifierait".

L'article 1er, 2º, du projet définit comme "droits minimaux" les droits visés "aux dispositions de l'arrêté royal du 30 janvier 1967 attribuant une allocation de foyer ou de résidence au personnel des ministères ou toute autre disposition qui les modifierait, compléterait ou remplacerait".

L'article 57 précité fait référence à l'arrêté royal du 30 janvier 1967 en d'autres termes que l'article 1er, 2º, du projet, de sorte que cette dernière disposition pourrait donner à penser que la définition de la notion de "droits minimaux" est également modifiée sur le fond. Afin d'éviter ce problème et pour autant que cela réponde à l'intention du gouvernement, la référence figurant à l'article 1er, 2º, du projet, devrait être formulée en des termes plus proches de ceux utilisés à l'article 57 de l'arrêté royal du 22 novembre 1991.

.../...

Une observation similaire peut être formulée à l'égard d'autres points de l'article 1er du projet, comme par exemple le point concernant le pécule de vacances (article 1er, 5º) ou l'allocation de fin d'année (article 1er, 6º).

Dans le texte français de la phrase introductive, on écrira en outre : "à l'article 3, § 1er, alinéa 7, b), de la loi ... sont ceux mentionnés :".

Article 3

Cet article peut être omis, à moins qu'il n'y ait des motifs spécifiques pour déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE