

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 14 februari 1997 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 10 april 1995 betreffende de herverdeling van de arbeid in de openbare sector", heeft op 18 februari 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 14 février 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant la loi du 10 avril 1995 relative à la redistribution du travail dans le secteur public", a donné le 18 février 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Il s'agit en effet de développer des mesures de redistribution du travail en vue d'augmenter les possibilités d'emploi en faveur des personnes qui se trouvent actuellement sur le marché du travail. Ce souci constitue une priorité que le Gouvernement a fixée en 1995 dans son plan pluriannuel de l'emploi".

*

* *

De spoedeisendheid van de adviesaanvraag wordt gemotiveerd met verwijzing naar de beleidsprioriteiten van de regering op het vlak van herverdeling van de arbeid. Een dergelijke verwijzing dient uiteraard op het specifieke geval van het voorliggend ontwerp te kunnen worden betrokken en mag geen aanleiding zijn tot een louter stereotiepe motivering van de spoedeisendheid, welke kan gelden voor een onbepaald aantal andere adviesaanvragen.

*

* *

.../...

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen :

1. Het ontwerp strekt er in hoofdzaak toe de regeling in verband met de vrijwillige vierdagenweek voor personeelsleden van provincies en gemeenten, vervat in hoofdstuk II van titel III van de wet van 10 april 1995 betreffende de herverdeling van de arbeid in de openbare sector, aan te passen aan de nieuwe situatie ontstaan na de inwerkingtreding van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid. Aldus wordt door het ontwerp, zoals terecht vermeld in artikel 1 ervan, een aangelegenheid geregeld zoals bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

2.1. De ontworpen bepalingen hebben betrekking op, eensdeels, de personeelsleden tewerkgesteld bij de provincies en gemeenten (artikel 2 van het ontwerp) en, anderdeels, de personeelsleden van de in artikel 13 van de wet van 10 april 1995 bedoelde administratieve overheden, waaronder de personeelsleden van de gemeenschappen en de

.../...

gewesten, van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen (artikel 3 van het ontwerp).

Wat de laatste categorie van overheden betreft, ressorteert de rechtspositieregeling van hun personeel niet onder de federale overheid, maar naar gelang van het geval, onder de gemeenschappen of de gewesten. De ontworpen regeling beperkt, op het eerste gezicht, de autonomie van de deelgebieden om de rechtspositieregeling van hun personeel te bepalen of om de organieke regels vast te stellen met betrekking tot het personeel van openbare centra voor maatschappelijk welzijn of intercommunales, doordat aan het desbetreffende personeel een recht wordt verleend op arbeidsduurvermindering en de betrokken overheden verplicht worden om een weddecomplement te betalen en werklozen ter vervanging aan te werven. In tegenstelling tot de regeling van de loopbaanonderbreking, waar de tegemoetkoming wordt gedragen door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, moeten de overheden bovendien zelf de last van het weddecomplement dragen (ontworpen artikel 10ter).

In ruil daarvoor kunnen zij echter vrijstelling van patronale bijdragen genieten. Voor het verlenen van die vrijstelling is de federale overheid bevoegd.

2.2. Artikel 14 van de voornoemde wet van 10 april 1995, zoals gewijzigd bij artikel 3 van het ontwerp, vereist echter een verzoek van de betrokken gemeenschap of van het betrokken gewest om de toepassing van deze wet mogelijk te maken. De verplichtingen vervat in het ontwerp kunnen dan

.../...

ook worden opgevat als voorwaarden waarmee de gemeenschappen en gewesten autonoom moeten instemmen om de federale vrijstellingen te genieten. Aldus beschouwd blijft de ontworpen regeling binnen de bevoegdheid van de federale overheid.

De ontworpen bepalingen strekken er bovendien toe om bij te dragen tot een herverdeling van de beschikbare arbeid, en moeten ook vanuit dit oogpunt worden opgevat als een zaak van tewerkstelling, waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven.

3. Artikel 3, 2°, van het ontwerp geeft een omschrijving van wat onder "collectief verzoek" moet worden verstaan, met name "het verzoek uitgaande van de overheid bevoegd voor het toezicht op vermelde administratieve overheden". Die omschrijving zou de indruk kunnen wekken dat daarmede de namens de gemeenschappen en gewesten optredende overheden worden bedoeld welke het administratief toezicht over de bedoelde ondergeschikte besturen uitoefenen, en dus dat de federale wetgever zich hier op het terrein van de gemeenschappen en gewesten begeeft. Bovendien blijkt zulks niet eens de bedoeling van de stellers van het ontwerp te zijn. Wat deze ermee bedoelen is, dat het zogezegde "collectief verzoek" om de regeling inzake herverdeling van de arbeid te genieten, namens meerdere of alle openbare centra voor maatschappelijk welzijn en andere van de provin-

.../...

cies en gemeenten afhangende besturen (1), kan worden ingediend door die overheidsorganen welke overeenkomstig de door de gemeenschappen en gewesten vastgestelde organieke regelingen daartoe bevoegd zijn, en dit overeenkomstig de bij diezelfde regelingen gestelde modaliteiten.

De bepaling zou dan ook in die zin moeten worden aangepast.

(1) Overigens rijst de vraag of ook niet andere overheden, zoals de polders en wateringen, hierbij moeten worden betrokken.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Il s'agit en effet de développer des mesures de redistribution du travail en vue d'augmenter les possibilités d'emploi en faveur des personnes qui se trouvent actuellement sur le marché du travail. Ce souci constitue une priorité que le Gouvernement a fixée en 1995 dans son plan pluriannuel de l'emploi".

*

* *

L'urgence de la demande d'avis est motivée par une référence aux priorités politiques du gouvernement dans le domaine de la redistribution de l'emploi. Pareille référence doit nécessairement être appliquée au cas spécifique du présent projet et ne peut pas donner prétexte à une motivation purement stéréotypée de l'urgence, qui pourrait s'appliquer à un nombre indéterminé d'autres demandes d'avis.

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du
....../....

4 août 1996, la section de législation s'est limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de faire les observations suivantes :

1. Le projet tend essentiellement à adapter le système de la semaine volontaire de quatre jours pour des membres du personnel des provinces et des communes, prévu au chapitre II du titre III de la loi du 10 avril 1995 relative à la redistribution du travail dans le secteur public, à la nouvelle situation qui découle de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi. C'est ainsi que le projet, ainsi que le mentionne à juste titre son article 1er, règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

2.1. Les dispositions en projet portent, d'une part, sur les membres du personnel occupés par les provinces et les communes (article 2 du projet) et, d'autre part, sur les membres du personnel des autorités administratives visées à l'article 13 de la loi du 10 avril 1995, au nombre desquels figurent les membres du personnel des communautés et des régions, des centres publics d'aide sociale et des associations de communes dans un but d'utilité publique (article 3 du projet).

.../...

En ce qui concerne cette dernière catégorie d'autorités, la fixation du statut de leur personnel ne relève pas de l'autorité fédérale, mais selon le cas, des communautés ou des régions. A première vue, le régime en projet limite l'autonomie des communautés et régions pour fixer le statut de leur personnel ou pour fixer les règles organiques relatives au personnel des centres publics d'aide sociale ou des intercommunales, du fait que le personnel concerné se voit accorder le droit à la réduction de la durée du travail et que les autorités concernées sont tenues de payer un complément de traitement et de recruter des chômeurs en remplacement. Par contraste avec le régime de l'interruption de carrière, où l'intervention est supportée par l'Office national de l'Emploi, les autorités doivent, au surplus, supporter elles-mêmes la charge du complément de traitement (article 10ter en projet).

Toutefois, elles peuvent bénéficier, en échange, de la dispense des cotisations patronales. L'autorité fédérale est compétente pour accorder cette dispense.

2.2. L'article 14 de la loi précitée du 10 avril 1995, tel qu'il est modifié par l'article 3 du projet, requiert cependant une demande de la communauté ou de la région concernée pour qu'il puisse être fait application de cette loi. Les obligations contenues au projet peuvent dès lors être considérées comme des conditions auxquelles les communautés et les régions doivent consentir de manière autonome pour bénéficier des dispenses fédérales. Vu sous cet angle, le régime en projet reste dans les limites de la compétence de l'autorité fédérale.

.../...

Les dispositions en projet tendent, en outre, à contribuer à une redistribution du travail disponible, et doivent être considérées, de ce point de vue également, comme relevant de l'emploi, pour lequel l'autorité fédérale est restée compétente.

3. L'article 3, 2^o, du projet donne une définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par "demande collective", à savoir, "la demande émanant de l'autorité compétente pour la tutelle des autorités administratives précitées". Cette définition pourrait donner l'impression que sont visées en l'espèce les autorités intervenant au nom des communautés et des régions, qui exercent la tutelle administrative des administrations subalternes visées, et que le législateur fédéral empiète en l'occurrence sur le domaine des communautés et des régions. En outre, telle n'apparaît même pas être l'intention des auteurs du projet. Dans leur optique, la "demande collective", tendant à bénéficier des règles en matière de redistribution du travail, peut être introduite au nom de plusieurs ou de tous les centres publics d'aide sociale et autres administrations relevant des provinces et des communes (1) par les organes des pouvoirs publics, qui en vertu des règles organiques fixées par les communautés et les régions sont précisément compétents à cet effet, conformément aux modalités prévues par ces mêmes règles.

(1) La question se pose d'ailleurs de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'y associer d'autres autorités également, telles que les polders et wateringues.

Il conviendrait, dès lors, d'adapter la disposition
en ce sens.

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,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

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. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BARRA, adjunct-referendaris.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.