

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 23 juli 1997 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 "betreffende de opvang en de opleiding van de personeelsleden van de rijksbesturen", heeft op 29 juli 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 23 juillet 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant l'accueil et la formation des membres du personnel des administrations de l'Etat", a donné le 29 juillet 1997 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd :

"par la circonstance que le congé de formation est accordé par année scolaire et que celle-ci s'étend du 1er septembre au 31 août".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

1. De regeling inzake de opvang en de opleiding van de personeelsleden van de rijksbesturen welke het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt vast te stellen, zal in de plaats komen van die van het koninklijk besluit van 8 augustus 1991 betreffende het onthaal en de opleiding

.../...

van het rijkspersoneel en van het ministerieel besluit van 8 augustus 1991 tot uitvoering van het voornoemde koninklijk besluit. Artikel 33 van het ontwerp voorziet in de opheffing van die besluiten van 8 augustus 1991.

Behoudens terminologische aanpassingen (1), verschilt de ontworpen regeling inzonderheid hierin van de thans geldende, dat ook de contractuele personeelsleden onder de toepassing van het ontworpen besluit zullen vallen (artikel 1, 2°, van het ontwerp). Voorts worden wijzigingen aangebracht in de berekening van het aantal uren opleidingsverlof (artikelen 14 en 15 van het ontwerp) en in het controlesysteem bij afstandsonderwijs (artikel 18, 2°).

De artikelen 28 tot 31 van het ontwerp strekken ertoe in het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut de aanpassingen aan te brengen, vereist door de vervanging van de voorheen geldende regeling door die van het ontwerp.

2. De federale overheid is uiteraard bevoegd om de rechtspositie te regelen van het personeel van haar diensten en van de federale openbare instellingen.

(1) In plaats van "onthaal" en "vorming" worden in de Nederlandse tekst van de ontworpen regeling de termen "opvang" en "opleiding" gehanteerd (zie ook artikel 32 van het ontwerp dat ertoe strekt in "alle verordeningbepalingen en -opschriften" de eerstgenoemde termen te vervangen door de laatstgenoemde).

Er kan in dat verband evenwel worden opgemerkt dat het ontwerp maatregelen bevat ter controle van de aanwending van de dienstvrijstelling of het opleidingsverlof, waarbij eenzijdig verplichtingen worden opgelegd aan onderwijsinstellingen. Aangezien deze onderwijsinstellingen (meestal) niet ressorteren onder de federale overheid, maar hetzij afhangen van een andere overheid, hetzij op privé-initiatief zijn opgericht, kunnen die bepalingen van het ontwerp uiteraard enkel worden begrepen als administratieve aanwijzingen aan de betrokken ambtenaren, die er zorg zullen moeten voor dragen dat de onderwijsinstelling tijdig de vereiste gegevens en stukken ter beschikking stelt.

3. Zoals in de aanhef wordt aangegeven vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in artikel 107, tweede lid, van de Grondwet, wat de ambtenaren bij het algemeen bestuur betreft, en in artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wat het personeel van de in die wet bedoelde federale openbare instellingen betreft.

4. Artikel 32 van het ontwerp strekt ertoe de termen "vorming" en "onthaal" en de samenstellingen ervan te vervangen door "opleiding" en "opvang" en de samenstellingen ervan, "in de Nederlandse tekst van alle verordeningsbepalingen en -opschriften".

Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt dient een dergelijke werkwijze, waarbij de te wijzigen bepalingen niet

.../...

nader worden aangegeven, te worden afgekeurd. In de regel dienen de verordeningsbepalingen waarvan de wijziging wordt beoogd nauwkeurig te worden opgesomd. Op zijn minst dient te worden aangegeven om welke categorie van verordeningen het gaat. Zo wordt in het ontwerp allicht alleen bedoeld de voorgenomen wijzigingen aan te brengen in de verordeningsbepalingen die betrekking hebben op de rechtspositie van het rijkspersoneel.

Overigens kan de aandacht erop worden gevestigd dat de stellers van het ontwerp blijkbaar uit het oog verloren hebben dat de woorden "onthaal" en "opvang" van een verschillend geslacht zijn, zodat de erbij horende lidwoorden en aanwijzende voornaamwoorden verschillen (1).

5. Luidens artikel 34 van het ontwerp "(worden) de specifieke gegevens (lees : gevallen) die de toepassing van de bepalingen van (het ontworpen) besluit moeilijk, dubbelzinnig of niet passend maken ... geregeld door de minister tot wiens bevoegdheid de ambtenarenzaken behoren".

(1) In artikel 33 van het ontwerp, waarin sprake is van het koninklijk besluit van 8 augustus 1991 betreffende "het opvang", wordt geïllustreerd waartoe een strikte toepassing van de ontworpen bepaling aanleiding kan geven.

Het is niet duidelijk of met die bepaling wordt beoogd aan de genoemde minister de bevoegdheid te verlenen om, bij beschikking, particuliere gevallen te regelen, dan wel of bedoeld is hem een verordenende bevoegdheid te verlenen. De tekst behoort op dit punt te worden gepreciseerd.

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée :

"par la circonstance que le congé de formation est accordé par année scolaire et que celle-ci s'étend du 1er septembre au 31 août".

*

*

*

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

*

*

1. Le régime en matière d'accueil et de formation des membres du personnel des administrations de l'Etat que vise à établir le projet d'arrêté soumis pour avis, se substitue-
ra à celui de l'arrêté royal du 8 août 1991 concernant l'accueil et la formation des agents de l'Etat et de l'arrêté ministériel du 8 août 1991 portant exécution de l'arrêté royal susmentionné. L'article 33 du projet prévoit l'abrogation de ces arrêtés du 8 août 1991.

.../...

Outre les adaptations terminologiques (1), l'arrêté en projet diffère de celui actuellement en vigueur du fait, notamment, que les agents contractuels seront également soumis à l'application de l'arrêté en projet (article 1er, 2°, du projet). Des modifications sont également apportées au calcul du nombre d'heures du congé de formation (articles 14 et 15 du projet) et au système de contrôle pour l'enseignement à distance (article 18, 2°).

Les articles 28 à 31 du projet visent à apporter à l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, les adaptations que requiert le remplacement du régime en vigueur auparavant par celui du projet.

2. L'autorité fédérale est de toute évidence compétente pour régler le statut juridique du personnel de ses services et des organismes publics fédéraux.

L'on observera toutefois à ce propos que le projet prévoit des mesures de contrôle de l'utilisation de la dispense de service ou du congé de formation, des obligations étant imposées unilatéralement aux établissements d'enseignement. Dès lors que ces établissements d'enseignement (généralement) ne relèvent pas de l'autorité fédérale,

(1) Dans la version néerlandaise de l'arrêté en projet, les termes "onthaal" et "vorming" sont remplacés par "opvang" et "opleiding" (voir également l'article 32 du projet qui vise à remplacer les premiers termes par les seconds "dans le texte néerlandais de toutes les dispositions et de tous les intitulés réglementaires").

mais soit dépendent d'une autre autorité, soit émanent d'une initiative privée, ces dispositions du projet ne peuvent, il est vrai, être interprétées que comme des indications administratives à l'attention des fonctionnaires concernés qui devront veiller à ce que l'établissement d'enseignement fournisse les renseignements et documents requis dans les délais.

3. Ainsi qu'il est indiqué dans le préambule, le régime en projet trouve son fondement légal à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, en ce qui concerne les fonctionnaires des services d'administration générale, et à l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, en ce qui concerne le personnel des organismes publics fédéraux visés par cette loi.

4. L'article 32 du projet entend remplacer, "dans le texte néerlandais de toutes les dispositions et de tous les intitulés réglementaires", les termes "vorming" et "onthaal" et leurs composés par "opleiding" et "opvang" et leurs composés.

D'un point de vue légistique, il y a lieu de proscrire une telle méthode qui ne précise pas les dispositions devant être modifiées. En principe, il y a lieu d'énumérer avec précision les dispositions réglementaires dont la modification est envisagée. Il convient d'indiquer au moins de quelle catégorie de dispositions réglementaires

.../...

il s'agit. C'est ainsi, sans doute, que le projet ne prévoit d'apporter les modifications envisagées qu'aux dispositions réglementaires relatives au statut des agents de l'Etat.

L'on observera du reste que les auteurs du projet semblent avoir perdu de vue la différence de genre entre les mots "onthaal" et "opvang", de sorte que les articles et pronoms démonstratifs qui s'y rapportent sont différents (1).

5. Selon l'article 34 du projet "les particularités qui rendent difficile, équivoque ou inadéquate l'application des dispositions de l'arrêté (en projet) sont réglées par le ministre qui a la fonction publique dans ses attributions".

Il n'apparaît pas clairement si cette disposition entend conférer au ministre susmentionné le pouvoir de régler les cas particuliers par voie d'arrêté ou bien l'investir d'un pouvoir réglementaire. Le texte devra être précisé sur ce point.

(1) La version néerlandaise de l'article 33 du projet, où il est question de "koninklijk besluit betreffende het opvang", illustre bien les effets possibles d'une application stricte de la disposition en projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

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. W. DEROOVER.

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.

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

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

W. DEROOVER