

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.204/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 33.204/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 maart 2002 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen", heeft op 11 juni 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 21 mars 2002, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail", a donné le 11 juin 2002 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe het toepassingsgebied van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen uit te breiden tot de volledige publieke sector.

Thans is de wet van 8 april 1965 immers enkel van toepassing op de private sector en op een gedeelte van de publieke sector, met name op de openbare diensten die een industriële of commerciële activiteit uitoefenen en op de openbare diensten die geneeskundige, profylactische of hygiënische verzorging verlenen.

Als gevolg van de ontworpen regeling zullen voortaan - op een beperkt aantal uitzonderingen na - alle werknemers van de publieke sector worden geïnformeerd over de belangrijkste elementen van hun arbeidsovereenkomst of -verhouding door middel van een arbeidsreglement dat door alle openbare diensten dient te worden opgesteld. Op die wijze zet de ontworpen regeling de richtlijn 91/533/EEG van de Raad van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn, in Belgisch recht om voor wat betreft de volledige publieke sector.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Rekening houdend met de strekking van het ontwerp, wordt in artikel 1, tweede lid, beter geschreven :

"Deze wet zet de richtlijn 91/533/EEG van de Raad van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn, om in het Belgische recht voor wat de volledige publieke sector betreft".

Artikel 2

1. Men passe de redactie van de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp aan als volgt :

"Artikel 2, 1°, van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen wordt vervangen als volgt :"⁽¹⁾.

2.1. Uit het ontworpen artikel 2, 1°, van de wet van 8 april 1965, volgt dat van de toepassing ervan worden uitgesloten "de personeelsleden van Landsverdediging en de personeelsleden van de federale politie en van de korpsen van de lokale politie".

In de memorie van toelichting wordt in dat verband verduidelijkt dat, met uitzondering van de beoogde personeelsleden, de wet van toepassing wordt op "alle personen tewerkgesteld door het Rijk, de provincies, de gemeenten, de openbare instellingen die er onder ressorteren en de instellingen van openbaar nut".

De verwijzing naar "alle personen tewerkgesteld door het Rijk" is wellicht geïnspireerd door de bestaande redactie van artikel 2, 1°, van de wet, doch zou niettemin de indruk kunnen wekken dat ermee uitsluitend de personen worden bedoeld die worden tewerkgesteld door de federale overheid en bijgevolg niet die welke worden tewerkgesteld door de overheidsdiensten die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten. Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is evenwel meegedeeld dat de ontworpen regeling wel degelijk ook het personeel van de overheidsdiensten beoogt die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten. Duidelijkheidshalve zou de tekst van de memorie van toelichting op dat punt in die zin kunnen worden geëxpliciteerd. In plaats van te verwijzen naar de personen tewerkgesteld door "het Rijk", wordt derhalve beter verwezen naar de personen die worden tewerkgesteld door de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en de van die overheden afhangende diensten.

2.2. Het is niet duidelijk of aan het ontworpen artikel 2, 1°, van de wet de bedoeling ten grondslag ligt om alle personeelsleden van "Landsverdediging" en van de

⁽¹⁾ Een verwijzing naar artikel 2 van de wet van 8 april 1965 noopt tot een vermelding van de wijzigende wet van 7 april 1999.

federale en lokale politie aan de toepassing van de wet van 8 april 1965 te onttrekken, dan wel of bepaalde personeelscategorieën van de uitsluiting worden vrijgesteld, zoals bijvoorbeeld het burgerpersoneel of bepaalde categorieën van administratief personeel. Er moet immers worden vastgesteld dat de argumenten die in de memorie van toelichting worden aangehaald om de in het ontworpen artikel 2, 1°, van de wet bedoelde personeelsleden van de toepassing van de wet uit te sluiten, niet in dezelfde mate op alle personeelscategorieën toepasbaar zijn.

Het begrip "personeelsleden", dat in het ontworpen artikel 2, 1°, voorkomt, dient derhalve, al naargelang de draagwijdte die de stellers van het ontwerp eraan willen geven, nader te worden omschreven. Daarbij dienen de stellers zich rekenschap te geven van de omstandigheid dat, indien zij bepaalde personeelscategorieën van de uitsluiting van de toepassing van de wet willen vrijstellen ⁽²⁾, zij voldoende oog zullen moeten hebben voor het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie en dat er bijgevolg objectieve en in redelijkheid verantwoorde motieven voor het gemaakte onderscheid zullen dienen te bestaan.

2.3. Nog met betrekking tot het ontworpen artikel 2, 1°, van de wet, wordt in de memorie van toelichting verduidelijkt wat volgt :

"Deze uitzondering staat een bekendmaking van de werkrelatie en -omstandigheden aan zowel de statutaire als contractuele personeelsleden niet in de weg. De voornoemde diensten zullen de gewenste duidelijkheid hieromtrent realiseren door gebruik te maken van de interne communicatiemiddelen en -kanalen".

De aangehaalde verduidelijking refereert aan een tempering van de uitzondering, bedoeld in het ontworpen artikel 2, 1°, van de wet, en wordt ter wille van de rechtszekerheid beter met zoveel woorden in de tekst van het ontwerp vermeld.

⁽²⁾ Ongeacht de vraag of een eventueel onderscheid tussen diverse personeelscategorieën binnen eenzelfde korps in de praktijk goed werkbaar zal zijn.

Artikel 3

In de Nederlandse tekst van de ontworpen bepaling vervange men de woorden "in lid 3" door de woorden "in het derde lid".

Artikel 4

1. In de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp dient tevens melding te worden gemaakt van de wijzigende wet van 12 augustus 2000 ⁽³⁾.

2. Indien het de bedoeling is om artikel 6, 1°, van de wet met een afzonderlijk lid aan te vullen, schrijve men ter wille van de duidelijkheid in de inleidende zin van artikel 4, 1°, van het ontwerp : "1° wordt aangevuld met het volgende lid :".

3. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 4, 2°, van het ontwerp moeten de woorden "van artikel 6 van dezelfde wet" worden geschrapt aangezien ze overbodig zijn.

4. In het ontworpen artikel 6, § 2, van de wet (artikel 4, 2°, van het ontwerp), is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Zo wordt in de Nederlandse tekst geschreven "... dient ... te worden verwezen ...", terwijl de Franse tekst het heeft over "... peut être fait référence ...". Ook de woorden "naar de betrokken teksten", op het einde van de Nederlandse tekst, stemmen niet overeen met de woorden "aux textes applicables" in de Franse tekst. Deze discordanties moeten worden weggewerkt.

⁽³⁾ Ook de inleidende zinnen van de artikelen 5 en 6 van het ontwerp dienen te worden aangevuld met de vermelding van de nog van kracht zijnde wijzigende teksten.

Artikel 6

In het ontworpen artikel 15ter van de wet wordt enkel de toepassing beoogd van artikel 3, eerste lid, 2°, van de wet. Hieruit kan worden afgeleid dat de bevoegdheid die in artikel 3, eerste lid, 1°, van de wet aan de Koning wordt verleend, geen betrekking heeft op het personeel bedoeld in het ontworpen artikel 2, 1°, van de wet. In zoverre zulks effectief overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, kan worden overwogen daarvan uitdrukkelijk melding te maken in artikel 3, eerste lid, 1°, van de wet.

Artikel 7

1. Ermee rekening houdend dat het ontworpen artikel 15septies van de wet niets toevoegt aan wat reeds uit het opschrift van het ontworpen hoofdstuk IIIter blijkt, wordt het betrokken artikel beter geschrapt en wordt de redactie van het ontworpen artikel 15octies - dat dan artikel 15septies dient te worden - bij voorkeur aangepast als volgt :

"De Koning stelt, voor de overheidsdiensten die niet onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en die geen ondernemingsraad hebben of ...".

2. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat "artikel 15octies ... de Koning (machtigt), met naleving van het syndicaal statuut dat eventueel van toepassing is op deze diensten, voor de in artikel 15octies (lees : 15septies) bedoelde overheidsdiensten de procedures vast te stellen die zij moeten volgen bij het opstellen en wijzigen van een arbeidsreglement".

De zinsnede "met naleving van het syndicaal statuut dat eventueel van toepassing is" kan op uiteenlopende wijze worden begrepen. Ofwel wordt ermee tot uitdrukking gebracht dat de Koning bij het vaststellen van de betrokken procedures waar nodig de regels van het syndicaal statuut dient te verwerken, ofwel beoogt de betrokken zinsnede te verwoorden dat de Koning bij het tot stand brengen van de besluiten tot vaststelling van de procedures de vormvoorschriften van het syndicaal statuut moet naleven.

De memorie van toelichting dient te verduidelijken hoe de betrokken zinsnede precies moet worden begrepen. In zoverre met die zinsnede een bijkomende voorwaarde zou worden opgelegd die de Koning dient na te leven bij het vaststellen van de meermaals genoemde procedures, zou die voorwaarde bovendien in de tekst van het ontwerp moeten worden vermeld.

Artikelen 8 en 9

1. Het is niet duidelijk om welke reden de artikelen 8 en 9 van het ontwerp niet in één enkele bepaling - een nieuw artikel 19bis - van de wet van 8 april 1965 worden samengevoegd.

2. In de artikelen 8 en 9 van het ontwerp zou duidelijker moeten worden omschreven welke openbare diensten precies worden bedoeld. Er kan immers aan worden getwijfeld of bijvoorbeeld de openbare diensten worden bedoeld die voorheen niet onder de toepassing van de wet van 8 april 1965 vielen omdat zij behoren tot een categorie van diensten die van de toepassing van die wet waren uitgesloten. Er zou eventueel ook kunnen van worden uitgegaan dat concrete openbare diensten worden beoogd die voorheen reeds onder de toepassing van de voornoemde wet zouden zijn gevallen indien zij waren opgericht vóór de inwerkingtreding van de ontworpen bepalingen.

In zoverre openbare diensten die worden opgericht na de inwerkingtreding van de ontworpen bepalingen wel onder de toepassing van de artikelen 16 tot 19 van de wet van 8 april 1965 vallen, is niet goed in te zien waarom tussen de openbare diensten een onderscheid wordt gemaakt al naargelang zij al opgericht zijn, dan wel nog moeten worden opgericht.

PORTEE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à étendre le champ d'application de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail à l'ensemble du secteur public.

En effet, la loi du 8 avril 1965 ne s'applique actuellement qu'au secteur privé et à une partie du secteur public, à savoir aux services publics exerçant une activité industrielle ou commerciale et aux services publics dispensant des soins de santé, de prophylaxie ou d'hygiène.

La réglementation en projet aura pour conséquence que tous les travailleurs du secteur public - à quelques exceptions près - seront dorénavant informés des principaux éléments de leur contrat ou relation de travail par un règlement de travail que tous les services publics sont tenus de rédiger. Ainsi, la réglementation en projet transpose en droit belge, pour l'ensemble du secteur public, la directive 91/533/CEE du Conseil, du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

Compte tenu de la portée du projet, il serait préférable d'écrire à l'article 1^{er}, alinéa 2 :

"La présente loi transpose en droit belge, pour l'ensemble du secteur public, la directive 91/533/CEE du Conseil, du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail".

Article 2

.../...

1. On adaptera la formulation de la phrase liminaire de l'article 2 du projet comme suit :

"L'article 2, 1°, de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail est remplacé par la disposition suivante :"⁽¹⁾.

2.1. Il ressort de l'article 2, 1°, en projet, de la loi du 8 avril 1965 que les "membres du personnel de la Défense nationale et [les] membres du personnel de la police fédérale et des corps de la police locale" sont exclus de son application.

L'exposé des motifs précise à cet égard que la loi s'applique à "toutes les personnes occupées par l'Etat, les provinces, les communes, les établissements publics qui en dépendent et les organismes d'intérêt public", à l'exclusion des membres du personnel visés.

La mention de "toutes les personnes occupées par l'Etat" s'inspire sans doute de la formulation actuelle de l'article 2, 1°, de la loi, mais elle pourrait donner néanmoins à penser qu'il s'agit exclusivement des personnes occupées par l'autorité fédérale, à l'exclusion donc de celles occupées par les services publics relevant des communautés et des régions. Le Conseil d'Etat, section de législation, a toutefois été informé qu'en fait la réglementation en projet concerne aussi le personnel des services publics relevant des communautés et des régions. Dans un souci de clarté, le texte de l'exposé des motifs relatif à ce point pourrait être explicité en ce sens. Au lieu de faire mention des personnes occupées par "l'Etat", il serait donc préférable de faire référence aux personnes occupées par l'autorité fédérale, les communautés et les régions et par les services relevant de ces autorités.

2.2. Il n'apparaît pas clairement si l'article 2, 1°, en projet, de la loi entend soustraire tous les membres du personnel de "la Défense nationale" et de la police fédérale

⁽¹⁾ Une référence à l'article 2 de la loi du 8 avril 1965 requiert de faire mention de la loi modificative du 7 avril 1999.

et locale à l'application de la loi du 8 avril 1965, ou si certaines catégories de personnel seront exemptées de l'exclusion, comme par exemple le personnel civil ou certaines catégories de personnel administratif. En effet, il faut constater que les arguments invoqués dans l'exposé des motifs pour exclure de l'application de la loi les membres du personnel visés à l'article 2, 1°, en projet, de la loi, ne s'appliquent pas dans la même mesure à toutes les catégories de personnel.

La notion de "membres du personnel" à laquelle recourt l'article 2, 1°, en projet, doit donc être précisée davantage, en fonction de la portée que les auteurs du projet entendent y donner. Ceux-ci doivent en outre être conscients du fait que, s'ils entendent ne pas exclure certaines catégories de personnel de l'application de la loi ⁽²⁾, ils devront veiller à suffisance au respect du principe constitutionnel de l'égalité et de la non-discrimination : la distinction opérée devra donc reposer sur des motifs objectifs et raisonnablement justifiés.

2.3. Toujours en ce qui concerne l'article 2, 1°, en projet, de la loi, l'exposé des motifs apporte la précision suivante :

"Ladite exception n'empêche pas que les rapports et les conditions de travail fassent l'objet d'une diffusion auprès des membres du personnel tant contractuels que statutaires. Les services susmentionnés assureront la transparence souhaitée en cette matière en faisant usage des moyens et canaux de communication internes".

Cette précision fait référence à un tempérament à l'exception prévue à l'article 2, 1°, en projet, de la loi. Par souci de sécurité juridique, mieux vaudrait insérer cette précision de manière expresse dans le projet.

Article 3

⁽²⁾ Indépendamment de la question de savoir si une éventuelle distinction entre les différentes catégories de personnel au sein d'un même corps pourra bien s'appliquer dans la pratique.

Dans le texte néerlandais de la disposition en projet, on remplacera les mots "in lid 3" par les mots "in het derde lid".

Article 4

1. Dans la phrase liminaire de l'article 4 du projet, il y a lieu de faire également mention de la loi modificative du 12 août 2000 ⁽³⁾.

2. Si l'intention est de compléter l'article 6, 1°, de la loi par un alinéa distinct, on écrira par souci de clarté dans la phrase liminaire de l'article 4, 1°, du projet : "le 1° est complété par l'alinéa suivant :".

3. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 4, 2°, du projet, il faut supprimer les mots "van artikel 6 van dezelfde wet", dès lors qu'ils sont superflus.

4. Dans l'article 6, § 2, en projet, de la loi (article 4, 2°, du projet), il y a une discordance entre les textes français et néerlandais. Ainsi, le texte français porte "... peut être fait référence ...", alors que dans le texte néerlandais figurent les mots "... dient ... te worden verwezen ...". De même, les mots "aux textes applicables" figurant à la fin du texte français ne concordent pas avec les mots "naar de betrokken teksten" du texte néerlandais. Il y a lieu d'éliminer ces discordances.

Article 6

⁽³⁾ De même, il faut compléter les phrases liminaires des articles 5 et 6 du projet par la mention des textes modificatifs encore en vigueur.

L'article 15ter, en projet, de la loi, a pour unique objet l'application de l'article 3, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi. Il peut en être déduit que le pouvoir conféré au Roi par l'article 3, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi, ne concerne pas le personnel visé à l'article 2, 1°, en projet, de la loi. Si telle est effectivement l'intention des auteurs du projet, il peut être envisagé de le disposer expressément à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi.

Article 7

1. Etant donné que l'article 15septies en projet de la loi n'ajoute rien qui ne se dégage déjà de l'intitulé du chapitre IIIter en projet, il serait préférable d'omettre cet article et d'adapter la formulation de l'article 15octies en projet - qui doit dès lors devenir l'article 15septies - comme suit :

"Le Roi détermine (...), pour les services publics auxquels ne s'applique pas la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et qui n'ont pas de conseil d'entreprise ou (...)".

2. L'exposé des motifs précise que "l'article 15octies habilite le Roi à déterminer pour les services publics visés à l'article 15septies, dans le respect du statut syndical éventuellement applicable à ces services, les procédures qu'ils doivent suivre pour l'établissement et la modification du règlement de travail".

Le membre de phrase "dans le respect du statut syndical éventuellement applicable" peut s'interpréter de deux manières. Soit il signifie que lorsque le Roi détermine les procédures concernées, Il doit si nécessaire y intégrer les règles du statut syndical, soit il implique que le Roi doit respecter les formalités du statut syndical lors de l'établissement des arrêtés déterminant les procédures.

L'exposé des motifs doit expliciter le sens précis du membre de phrase

.../...

susvisé. Dans la mesure où ce membre de phrase imposerait une condition supplémentaire que le Roi doit respecter lorsqu'il détermine les procédures précitées, il y aurait lieu de faire aussi mention de cette condition dans le texte du projet.

Articles 8 et 9

1. On n'aperçoit pas pourquoi les articles 8 et 9 du projet ne sont pas regroupés en une seule disposition - un nouvel article 19bis - de la loi du 8 avril 1965.

2. Les articles 8 et 9 du projet devraient indiquer plus clairement quels services publics ils visent. En effet, on peut se demander si sont visés, par exemple, les services publics qui n'étaient précédemment pas soumis à la loi du 8 avril 1965 dès lors qu'ils font partie d'une catégorie de services qui était exclue de l'application de cette loi. On pourrait aussi considérer éventuellement qu'il s'agit de services publics concrets qui seraient déjà tombés précédemment dans le champ d'application de la loi précitée s'ils avaient été créés avant l'entrée en vigueur des dispositions en projet.

Dans la mesure où les services publics créés après l'entrée en vigueur des dispositions en projet relèvent effectivement de l'application des articles 16 à 19 de la loi du 8 avril 1965, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi une distinction est opérée entre les services publics selon qu'ils ont déjà été créés ou qu'ils doivent encore l'être.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME