

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.320/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.320/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 april 2002 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen aan de personeelsleden van de overheidsbedrijven die in toepassing van de wet van 21 maart 1991 beheersautonomie verkregen hebben", heeft op 30 april 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 24 avril 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'octroi d'allocations d'interruption aux membres du personnel des entreprises publiques qui ont obtenu une autonomie de gestion en application de la loi du 21 mars 1991", a donné le 30 avril 2002 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"voor wat de private sector betreft, het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking, vastgelegd in de CAO nr. 77bis van 19 december 2001, van toepassing is geworden op 1 januari 2002; dat voor de autonome overheidsbedrijven van de wet van 21 maart 1991, die niet onder het toepassingsgebied van de CAO nr. 77bis ressorteren, de reglementering inzake loopbaanonderbreking onverwijld dient afgestemd op deze van de private sector, teneinde een maximale gelijke behandeling te waarborgen, zowel van de betrokken werkgevers als van de betrokken werknemers; dat dus zowel de instellingen belast met de praktische uitvoering van dit stelsel, als de betrokken werknemers¹ zo spoedig mogelijk op de hoogte dienen gebracht te worden van de in dit kader genomen uitvoeringsmaatregelen".

*

* *

Gelet op de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, heeft deze zich met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in hoofdzaak 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⁾ In de aanhef van het ontworpen besluit staat "als de betrokken werknemers als werkgevers".

Opschrift

Indien de stellers van het ontwerp in het opschrift van dat laatste beogen te verwijzen naar de wet van 21 maart 1991, dienen ze dat uiteraard te doen met vermelding van het opschrift van die wet.

Artikelen 2 en 3

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de verschillende overheids-bedrijven de bepalingen van het ontworpen besluit eveneens van toepassing kunnen maken op het geheel of een deel van hun contractueel personeel.

Artikel 99, derde lid, van de herstelwet (niet : besluitwet) van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen maakt de Koning bevoegd om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voordelen die worden bepaald in afdeling 5 van de wet, betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan, overeenkomstig de door hem vast te stellen nadere regelen en voorwaarden uit te breiden tot het "vastbenoemd" of het "tijdelijk personeel" van de besturen en andere diensten van de administraties en van de organismen van openbaar nut die krachtens de bepalingen van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, beheersautonomie hebben verkregen.

Het is zeer de vraag of artikel 99, derde lid, van de herstelwet van 22 januari 1985, waarin van "het vastbenoemd of het tijdelijk personeel" melding wordt gemaakt, rechtsgrond biedt voor de door de Koning in artikel 2 van het ontwerp mogelijk gemaakte uitbreiding tot contractuele personeelsleden ².

(2) De parlementaire voorbereiding van artikel 99, derde lid, van de herstelwet van 22 januari 1985, doet ervan blijken dat in die bepaling uitsluitend het statutair personeel van de betrokken overheidsbedrijven werd beoogd : "Dit hoofdstuk heeft tot doel een juridische basis vast te leggen voor de toepassing van het stelsel van de loopbaanonderbreking op de statutaire personeelsleden van de overheidsbedrijven die beheersautonomie verkregen hebben in toepassing van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven" (Parl. St., Senaat, 1994-1995, nr. 1218/1, blz. 27).

Daarenboven moet worden vastgesteld dat de artikelen 2 en 3 van het ontwerp erop neerkomen dat de overheidsbedrijven de mogelijkheid wordt verleend om zelf in ruime mate te bepalen welke regels inzake onderbreking van de beroepsloopbaan op hun personeel van toepassing zullen zijn. Dergelijke ruime subdelegatie ten voordele van de overheidsbedrijven staat evenwel op gespannen voet met artikel 99, derde lid, van de herstelwet van 22 januari 1985, dat het aan de Koning zelf opdraagt om "de nadere regelen en voorwaarden" te bepalen waaronder de betrokken voordelen kunnen worden uitgebreid. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp sluiten immers niet uit dat de door de Koning vastgestelde "nadere regelen en voorwaarden" worden terzijde gelaten door de desbetreffende overheidsbedrijven.

Uit wat voorafgaat volgt dat kan worden betwijfeld of voor de artikelen 2 en 3 van het ontwerp de vereiste rechtsgrond voorhanden is.

Artikel 12

In de Nederlandse tekst van artikel 12, zevende lid, van het ontwerp dient te worden geschreven "Nochtans wordt de maximumperiode van ..." in plaats van "Nochtans wordt de maximum van ...".

Artikel 28

In artikel 28, eerste lid, 2°, van het ontwerp moeten de woorden "de bepalingen van de artikelen" worden verduidelijkt.

In de Nederlandse tekst van artikel 28, eerste lid, 3°, dient het woord "verhoord" te worden vervangen door het woord "gehoord".

Artikelen 31 tot 33

Het zou naar het zeggen van de gemachtigde van de regering niet de bedoeling zijn om de ontworpen regeling te laten terugwerken. Dat houdt in dat de redactie van de bepaling van inwerkingtreding van artikel 31, eerste lid, van het ontwerp dient te worden aangepast en dat ook de overgangsregeling die is opgenomen in de artikelen 32 en 33 moet worden gewijzigd.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, 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

"voor wat de private sector betreft, het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking, vastgelegd in de CAO nr. 77bis van 19 december 2001, van toepassing is geworden op 1 januari 2002; dat voor de autonome overheidsbedrijven van de wet van 21 maart 1991, die niet onder het toepassingsgebied van de CAO nr. 77bis ressorteren, de reglementering inzake loopbaanonderbreking onverwijld dient afgestemd op deze van de private sector, teneinde een maximale gelijke behandeling te waarborgen, zowel van de betrokken werkgevers als van de betrokken werknemers; dat dus zowel de instellingen belast met de praktische uitvoering van dit stelsel, als de betrokken werknemers ¹ zo spoedig mogelijk op de hoogte dienen gebracht te worden van de in dit kader genomen uitvoeringsmaatregelen".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est essentiellement limité, en application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, 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 formuler les observations suivantes.

(1) Dans le préambule de l'arrêté en projet, il est écrit "aussi bien pour les employeurs que pour les travailleurs concernés".

Intitulé

Dans l'hypothèse où les auteurs du projet entendraient se référer à la loi du 21 mars 1991 dans l'intitulé du projet, il y aurait à l'évidence lieu de le faire en citant l'intitulé de cette loi.

Articles 2 et 3

L'article 2 du projet prévoit que les différentes entreprises publiques peuvent également rendre les dispositions de l'arrêté en projet applicables à tout ou à partie de leur personnel contractuel.

L'article 99, alinéa 3, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales habilite le Roi à étendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, aux conditions particulières et selon les modalités qu'Il détermine, les avantages prévus par la section 5 de la loi, qui concerne l'interruption de la carrière professionnelle, au "personnel définitif" ou "temporaire" des administrations et autres services des ministères et des organismes d'intérêt public qui ont obtenu une autonomie de gestion en vertu des dispositions de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

Il est fort douteux que l'article 99, alinéa 3, de la loi de redressement du 22 janvier 1985, qui vise le "personnel définitif ou temporaire", constitue le fondement légal autorisant le Roi à procéder à cette extension aux agents contractuels prévue à l'article 2 du projet ².

(2)

Les travaux préparatoires de l'article 99, alinéa 3, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 indiquent que la disposition en question visait exclusivement le personnel statutaire des entreprises publiques concernées : "Le projet de loi que nous avons l'honneur de soumettre à votre assentiment a pour but de conforter une base juridique pour l'application du système de la pause-carrière aux membres du personnel statutaire des entreprises économiques autonomes qui ont obtenu une autonomie de gestion en application des dispositions de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques" (Doc. parl., Sénat, 1994-1995, n° 1218/1, p. 27).

Force est par ailleurs de constater que les articles 2 et 3 du projet consistent à permettre aux entreprises publiques de déterminer elles-mêmes dans une large mesure à quelles règles concernant l'interruption de carrière leur personnel sera soumis. Or, une subdélégation d'une telle ampleur en faveur des entreprises publiques est contraire à l'article 99, alinéa 3, de la loi de redressement du 22 janvier 1985, qui charge le Roi lui-même de déterminer les "conditions particulières et (...) les modalités" d'extension des avantages concernés. En effet, les articles 2 et 3 du projet n'excluent pas que les entreprises publiques en question ignorent les "conditions particulières et (...) les modalités" définies par le Roi.

Il est dès lors permis de douter de l'existence du fondement légal requis en ce qui concerne les articles 2 et 3 du projet.

Article 12

Dans le texte néerlandais de l'article 12, alinéa 7, du projet, on écrira "Nochtans wordt de maximumperiode van ..." au lieu de "Nochtans wordt de maximum van ...".

Article 28

A l'article 28, alinéa 1^{er}, 2°, du projet, il y aurait lieu de préciser les termes "aux dispositions des articles".

Dans le texte néerlandais de l'article 28, alinéa 1^{er}, 3°, on remplacera le terme "verhoord" par le terme "gehoord".

Articles 31 à 33

Selon le délégué du gouvernement, l'intention ne consisterait pas à faire rétroagir le texte en projet. Il y aurait dès lors lieu d'adapter le libellé de la disposition réglant son entrée en vigueur, qui figure à l'article 31, alinéa 1^{er}, du projet, et de modifier également le régime transitoire prévu aux articles 32 et 33.

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. BECKERS,

griffier,
greffier.

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. BECKERS

M. VAN DAMME