

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.071/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 24 janvier 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police", a donné le 16 février 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

1. Le projet a été soumis à l'accord des Ministres du Budget et de la Fonction publique. Par une lettre du 8 septembre 2004, le Ministre de la Fonction publique informe le Ministre de l'Intérieur que le Ministre du Budget et lui-même peuvent marquer leur accord sur le projet

"(...) pour autant qu'il soit tenu compte des remarques suivantes :

Le projet d'arrêté royal devra être délibéré en Conseil des ministres; en effet, cette formalité est imposée par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public. Cette délibération permettra d'apprécier le degré d'équivalence du niveau de protection offert par le projet avec celui offert aux autres agents de la fonction publique. (...)"

2. En réponse à la question de savoir si le présent projet a été délibéré en Conseil des ministres, le fonctionnaire délégué répond :

"L'alinéa 4, alinéa 2, de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public prescrit que les normes relatives à l'organisation du temps de travail applicables notamment aux membres du personnel des services de police, doivent être fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. En ce qui concerne la remarque du Ministre de la Fonction publique sur ce point, il convient donc de constater que l'arrêté royal du 30 mars 2001 (PJPol) répond à cette exigence. Les éléments du statut qui n'ont pas été considérés par le législateur comme essentiels (cfr. loi du 26 avril 2002) peuvent par contre être déterminés par «simple» arrêté royal. Suite à la modification de l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les modalités du statut des membres du personnel du

cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique sont fixées par le Roi. Ce principe s'applique notamment aux règles relatives à l'organisation du travail. Je vous renvoie à cet égard à l'exposé des motifs de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police, lequel dit en substance :

«Le présent projet ne contient enfin aucune disposition relative à l'organisation du temps de travail, malgré les âpres discussions dont elle fit l'objet. Ceci est cependant logique dans la mesure où l'article 4 de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public, confie au Roi cette mission qui doit être traduite au sein d'un arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Le PJPol satisfait à cette exigence de forme et contient déjà également ces mesures d'exécution» (Doc. parl., Ch., S.O. 2001-2002, n° 1683/001, p. 6).

En ce qui concerne plus spécifiquement la modification de l'article 121, l'exposé des motifs est rédigé comme suit :

«En ce qui concerne les aspects non essentiels du statut, il est évident qu'il appartient au Roi, sur base de l'article en projet, de les fixer. On songe ici entre autres aux positions administratives, aux congés, à la mobilité, aux échelles de traitement, aux allocations et indemnités qui sont réglés réglementairement, comme c'est d'ailleurs habituellement le cas. Il en est de même pour l'organisation du temps de travail (...)» (Doc. parl., Ch., S.O. 2001-2002, n° 1683/001, p. 25).

Je tiens enfin à souligner que l'organisation du temps de travail des membres du personnel des services de police a déjà été modifiée par l'arrêté royal du 24 octobre 2003, en exécution du protocole n° 57 du 25 janvier 2002 du comité de négociation pour les services de police. Cet arrêté royal n'a pas plus été délibéré en Conseil des Ministres, ce qui n'avait d'ailleurs pas soulevé d'objections de la part du Conseil d'État.

Je suis donc d'avis que la réglementation du temps de travail contenue dans la Partie VI, Titre Ier, PJPol peut donc être modifiée par un arrêté royal non délibéré en Conseil des Ministres."

3. Au moment de leur adoption, toutes les dispositions de la partie VI, titre I^{er}, de l'arrêté royal du 30 mars 2001 (PJPol), précité, pouvaient trouver un fondement juridique dans l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998, précitée. L'alinéa 1^{er} de cet article disposait :

"Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des ministres, conformément et dans les limites fixées par la loi, le statut du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique."

.../...

Après sa modification par la loi du 26 avril 2002, précitée, l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, dispose que les modalités du statut des membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique sont fixées par le Roi. Les arrêtés royaux pris sur base de cet article ne doivent dès lors plus être délibérés en Conseil des ministres.

Le projet qui vise à modifier les modalités d'organisation du temps de travail se donne comme fondement légal l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998, précitée. Or, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2001, la loi du 14 décembre 2000, précitée, qui transpose la directive 93/104/CEE du Conseil du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dispose en son article 4, alinéa 2, dernière phrase :

"Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail et des dispositions particulières en matière de travail de nuit adaptées aux missions spécifiques à accomplir par ces travailleurs, leur garantissant néanmoins un niveau de protection équivalent à celui des autres travailleurs visés par la présente loi."

Depuis le 1^{er} juillet 2001, les modifications apportées à la partie VI, Titre I^{er} du PJPol ne peuvent plus trouver leur fondement juridique dans le seul article 121 de la loi du 7 décembre 1998 mais ce fondement se trouve également dans l'article 4, alinéa 2, dernière phrase de la loi du 14 décembre 2000, précitée ¹. C'est d'ailleurs ce qui est précisé tant dans l'exposé des motifs que dans le commentaire des articles cités par le fonctionnaire délégué ². Ainsi, le commentaire des articles relatifs à la modification de l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, relève :

"En ce qui concerne les aspects non essentiels du statut, il est évident qu'il appartient au Roi, sur base de l'article en projet, de les fixer. On songe ici entre autres aux positions administratives, (...). Il en est de même par exemple pour l'organisation du temps de travail, réglée, quant à elle, sur base d'une législation spécifique, à savoir la loi du 14 décembre 2000 citée ci-avant."

(1) Cette disposition ne figure toutefois pas au préambule du projet examiné.

(2) Doc. parl., Chambre, session ordinaire 2001-2002, n° 1683/001, pp. 6 et 25.

En conséquence, le projet doit être délibéré en Conseil des ministres comme l'ont d'ailleurs souligné les Ministres du Budget et de la Fonction publique dans leur accord conditionnel.

4. La délibération collégiale qui doit avoir lieu en Conseil des ministres ne peut être assimilée à une "formalité préalable" au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel que remplacé par la loi du 2 avril 2003 ³; cette délibération est en effet destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue et de participer directement à la confection du projet d'arrêté en acquiesçant par voie de consensus à son contenu. Ce n'est qu'une fois ce consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Il ne revient donc pas à un ministre de solliciter cet avis avant que le projet ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération ⁴.

Il s'ensuit que la demande d'avis est prématurée et, partant, irrecevable en ce qui concerne les articles 1 à 7. Les articles 8 et 9 n'appellent pas d'observation.

(3) En application de l'alinéa 2 de cette disposition, "lorsque l'avis est demandé dans un délai visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o ou 2^o, il est donné nonobstant l'inaccomplissement éventuel des formalités prescrites".

(4) Voir également les avis 36.351/1, donné le 29 décembre 2003, sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 janvier 2004 modifiant l'arrêté royal du 29 mars 2002 portant application de l'article 37, § 17, et de l'article 165, dernier alinéa, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, 36.998/1, donné le 27 avril 2004, sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 juin 2004 modifiant l'arrêté royal du 4 avril 2003 portant exécution de l'article 37^{quater} de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, pour les dispensateurs de soins visés à l'article 34, alinéa 1^{er}, 11^o et 12^o, de la même loi, 36.257/2, donné le 17 décembre 2003, sur un projet d'arrêté royal "concernant la taxation des produits énergétiques et de l'électricité" et 37.270/4, donné le 1^{er} juin 2004, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 4 octobre 1999 fixant le cahier des charges pour le service de radiomessagerie et la procédure relative à l'attribution de licences individuelles".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.071/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 januari 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten", heeft op 16 februari 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het ontwerp is voor akkoordbevinding voorgelegd aan de Ministers van Begroting en van Ambtenarenzaken. Bij een brief van 8 september 2004 deelt de Minister van Ambtenarenzaken aan de Minister van Binnenlandse Zaken mede dat de Minister van Begroting en hijzelf akkoord kunnen gaan met het ontwerp :

"(...) pour autant qu'il soit tenu compte des remarques suivantes :

Le projet d'arrêté royal devra être délibéré en Conseil des ministres; en effet, cette formalité est imposée par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public. Cette délibération permettra d'apprécier le degré d'équivalence du niveau de protection offert par le projet avec celui offert aux autres agents de la fonction publique. (...)"

2. De gemachtigde minister antwoordt het volgende op de vraag of over het onderhavige ontwerp in de Ministerraad overleg is gepleegd :

"L'alinéa 4, alinéa 2, de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public prescrit que les normes relatives à l'organisation du temps de travail applicables notamment aux membres du personnel des services de police, doivent être fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. En ce qui concerne la remarque du Ministre de la Fonction publique sur ce point, il convient donc de constater que l'arrêté royal du 30 mars 2001 (PJPol) répond à cette exigence. Les éléments du statut qui n'ont pas été considérés par le législateur comme essentiels (cfr. loi du 26 avril 2002) peuvent par contre être déterminés par «simple» arrêté royal. Suite à la modification de l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les modalités du statut des membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique sont fixées par le Roi. Ce

.../...

principe s'applique notamment aux règles relatives à l'organisation du travail. Je vous renvoie à cet égard à l'exposé des motifs de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police, lequel dit en substance :

«Le présent projet ne contient enfin aucune disposition relative à l'organisation du temps de travail, malgré les âpres discussions dont elle fit l'objet. Ceci est cependant logique dans la mesure où l'article 4 de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public, confie au Roi cette mission qui doit être traduite au sein d'un arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Le PJPol satisfait à cette exigence de forme et contient déjà également ces mesures d'exécution» (Doc. parl., Ch., S.O. 2001-2002, n° 1683/001, p. 6).

En ce qui concerne plus spécifiquement la modification de l'article 121, l'exposé des motifs est rédigé comme suit :

«En ce qui concerne les aspects non essentiels du statut, il est évident qu'il appartient au Roi, sur base de l'article en projet, de les fixer. On songe ici entre autres aux positions administratives, aux congés, à la mobilité, aux échelles de traitement, aux allocations et indemnités qui sont réglés réglementairement, comme c'est d'ailleurs habituellement le cas. Il en est de même pour l'organisation du temps de travail (...)» (Doc. parl., Ch., S.O. 2001-2002, n° 1683/001, p. 25).

Je tiens enfin à souligner que l'organisation du temps de travail des membres du personnel des services de police a déjà été modifiée par l'arrêté royal du 24 octobre 2003, en exécution du protocole n° 57 du 25 janvier 2002 du comité de négociation pour les services de police. Cet arrêté royal n'a pas plus été délibéré en Conseil des Ministres, ce qui n'avait d'ailleurs pas soulevé d'objections de la part du Conseil d'État.

Je suis donc d'avis que la réglementation du temps de travail contenue dans la Partie VI, Titre Ier, PJPol peut donc être modifiée par un arrêté royal non délibéré en Conseil des Ministres."

3. Op het ogenblik dat ze vastgesteld zijn, konden alle bepalingen van deel VI, titel I, van het voormelde koninklijk besluit van 30 maart 2001 (RPPol) rechtsgrond vinden in artikel 121 van de voornoemde wet van 7 december 1998. Het eerste lid van dit artikel bepaalde :

"De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, overeenkomstig en binnen de door de wet bepaalde perken, het statuut van het personeel van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader."

Na de wijziging ervan bij de genoemde wet van 26 april 2002, bepaalt artikel 121 van de eerdergenoemde wet van 7 december 1998 dat de nadere regels van het statuut van de personeelsleden van het operationeel en het administratief en logistiek kader door de Koning worden bepaald. Over de op basis van dit artikel vastgestelde koninklijke besluiten hoeft derhalve in de Ministerraad geen overleg meer te worden gepleegd.

Het ontwerp, dat ertoe strekt de nadere regels voor de organisatie van de arbeidstijd te wijzigen, geeft artikel 121 van de genoemde wet van 7 december 1998 op als rechtsgrond. Sinds de inwerkingtreding op 1 juli 2001 van de genoemde wet van 14 december 2000, die richtlijn 93/104/EEG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd omzet, bepaalt artikel 4, tweede lid, laatste zin van deze wet het volgende :

"De Koning stelt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, minimumvoorschriften op het vlak van veiligheid en gezondheid inzake organisatie van de arbeidstijd en bijzondere bepalingen inzake nachtarbeid vast die aangepast zijn aan de specifieke opdrachten die deze werknemers moeten vervullen en waarborgt hun daarbij niettemin een beschermingsniveau dat gelijkwaardig is aan dat van de andere werknemers die door deze wet beoogd worden."

Sinds 1 juli 2001 kunnen de wijzigingen die aangebracht zijn in deel VI, titel I, van de RPPol niet meer alleen in artikel 121 van de wet van 7 december 1998 hun rechtsgrond vinden, maar is die rechtsgrond eveneens voorhanden in artikel 4, tweede lid, laatste zin, van de voormelde wet van 14 december 2000 ¹. Dit wordt trouwens zowel in de memorie van toelichting gepreciseerd als in de bespreking van de artikelen die door de gemachtigde ambtenaar worden aangehaald ². Zo wordt in de artikelsgewijze bespreking in verband met de wijziging van artikel 121 van de eerdergenoemde wet van 7 december 1998 op het volgende gewezen :

"Wat de niet essentiële aspecten van het statuut betreft, is het duidelijk dat, op grond van het ontworpen artikel, de Koning die vastlegt. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de administratieve standen, (...). Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de arbeidstijdregeling maar dat geschiedt dan weer op basis van een andere, specifieke wetgeving, namelijk de reeds eerder vermelde wet van 14 december 2000."

(1) Deze bepaling is evenwel niet opgenomen in de aanhef van het onderzochte ontwerp.

(2) Gedr. St., Kamer, gewone zitting 2001-2002, nr. 1683/001, blz. 6 en 25.

Bijgevolg dient over het ontwerp overleg te worden gepleegd in de Ministerraad, zoals trouwens de Ministers van Begroting en Ambtenarenzaken hebben onderstreept.

4. Het collegiale overleg dat in de Ministerraad plaats moet hebben, kan niet worden gelijkgesteld met een "voorafgaand vormvereiste" in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij artikel 7 van de wet van 2 april 2003³; dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden daarover van gedachten te wisselen en rechtstreeks mee te werken aan het opstellen van het ontwerpbesluit door via consensus in te stemmen met de inhoud ervan. Pas wanneer die consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit beschouwd worden als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Het komt een minister dus niet toe dat advies aan te vragen voordat over het ontwerp overlegd is in de Ministerraad en voordat het in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg⁴.

Daaruit volgt dat de adviesaanvraag voorbarig is en derhalve ook onontvankelijk wat de artikelen 1 tot 7 betreft. De artikelen 8 en 9 geven geen aanleiding tot opmerkingen.

(3) Het tweede lid van die bepaling schrijft voor : "Wanneer het advies wordt gevraagd binnen een termijn van paragraaf 1, eerste lid, 1° of 2°, wordt het gegeven zelfs indien de voorgeschreven vormvereisten niet zijn vervuld."

(4) Zie eveneens de adviezen 36.351/1, gegeven op 29 december 2003, over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 22 januari 2004 geworden is tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 maart 2002 tot toepassing van artikel 37, § 17, en artikel 165, laatste lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, 36.998/1, gegeven op 27 april 2004, over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 22 juni 2004 geworden is tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 april 2003 tot uitvoering van artikel 37^{quater} van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, voor de zorgverleners bedoeld in artikel 34, eerste lid, 11° en 12°, van dezelfde wet, 36.257/2, gegeven op 17 december 2003 over een koninklijk besluit "voor de belasting van energieproducten en elektriciteit" en 37.270/4, gegeven op 1 juni 2004 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 oktober 1999 tot vaststelling van het bestek van toepassing op de semafoondienst en van de procedure inzake de toekenning van individuele vergunningen".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS