KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.993/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 10 augustus 2005 door de Minister van Ambtenarenzaken 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 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen", heeft op 6 september 2005 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen. Die wijzigingen houden onder meer een aanpassing in van de verlofregeling van het federaal overheidspersoneel aan bepaalde wijzigingen die recent in de arbeidsreglementering zijn aangebracht. Zo wordt de regeling van de jaarlijkse vakantie van de ambtenaren gewijzigd rekening houdende met de bekrachtiging door België van het Verdrag nr. 132 betreffende de jaarlijkse vakantie met behoud van loon (herzien in 1970), aangenomen te Genève op 24 juni 1970 (1), en wordt de regeling van het moederschapsverlof voor ambtenaren aangepast aan de wijzigingen die de programmawet van 9 juli 2004 heeft aangebracht in de regeling die inzake moederschapsverlof is vervat in de arbeidswet van 16 maart 1971.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet. Uit deze bepalingen wordt traditioneel de algemene bevoegdheid van de Koning afgeleid om de diensten van de federale uitvoerende macht te organiseren en het statuut van de federale ambtenaren te bepalen.

---

(1) Het verdrag is goedgekeurd bij de wet van 9 maart 2003. Het is voor België in werking getreden op 2 juni 2004.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp bevat een aantal bepalingen inzake moederschapsverlof die neerkomen op een gedeeltelijke overname van de regeling die, wat dat betreft, is opgenomen in de arbeidswet van 16 maart 1971 en die van rechtswege van toepassing is op de in het ontwerp bedoelde ambtenaren. Zo nemen de artikelen 9 en 11 van het ontwerp bepaalde onderdelen over van artikel 39 van de arbeidswet. Andere onderdelen van hetzelfde wetsartikel worden daarentegen niet overgenomen, ook al zijn deze evenzeer van rechtswege van toepassing op de in het ontwerp bedoelde ambtenaren.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds heeft opgemerkt in het advies 27.702/1 dat hij op 9 juli 1998 heeft verleend over het ontwerp dat het voornoemde koninklijk besluit van 19 november 1998 is geworden, verdient dergelijke handelwijze geen aanbeveling, omdat op die manier onzekerheid dreigt te worden geschapen omtrent de toepasselijkheid van de niet overgenomen wetsbepalingen.

De ontworpen regeling zou derhalve te baat kunnen worden genomen om de bepalingen van hoofdstuk IV van het koninklijk besluit van 19 november 1998 inzake moederschapsbescherming op een zodanige wijze aan te passen dat deze beperkt blijven tot de voorschriften die specifiek zijn voor de betrokken ambtenaren, zonder dat daarbij telkens ook de bepalingen van de arbeidswet, of onderdelen daarvan, die van rechtswege van toepassing zijn, worden herhaald [(2)]. Ter wille van de duidelijkheid kan dan eventueel wel worden overwogen om telkens een uitdrukkelijke verwijzing op te nemen naar de desbetreffende artikelen van de arbeidswet die van rechtswege van toepassing zijn [(3)].

---

(2) Omdat het overnemen van reeds toepasselijke wetsbepalingen in een koninklijk besluit geen aanbeveling verdient omwille van de onzekerheid die daardoor kan ontstaan omtrent de juridische waarde van de overgenomen bepalingen en de bevoegdheid van de Koning ter zake, kan niet worden overwogen om de betrokken bepalingen van de arbeidswet in hun geheel te hernemen in het koninklijk besluit van 19 november 1998.

(3) Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door te schrijven: "overeenkomstig artikel ... van de arbeidswet van 16 maart 1971, ...", of "het in artikel ... van de arbeidswet van 16 maart 1971 bedoelde ...".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, strekt geen van de ontworpen wijzigingen tot rechtsgrond. Dat tweede lid dient derhalve te worden geschrapt.

2. Artikel 39 van de arbeidswet van 16 maart 1971, waaraan wordt gerefereerd in het derde lid van de aanhef, en de wet van 9 maart 2003, vermeld in het vierde lid van de aanhef, bieden evenmin rechtsgrond voor het ontwerp. De vermelding ervan in de aanhef is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Ook het derde en het vierde lid van de aanhef dienen bijgevolg te worden weggelaten.

Artikel 9

Het ontworpen artikel 28, derde lid, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 (artikel 9, 2°, van het ontwerp) herneemt het bepaalde in artikel 39, vierde lid, van de arbeidswet van 16 maart 1971. In dat verband moet worden verwezen naar de hiervóór geformuleerde algemene opmerking. Onder dat voorbehoud lijkt in de ontworpen bepaling te moeten worden verwezen naar een verlenging "overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid" in plaats van naar een verlenging "overeenkomstig het bepaalde in het tweede lid".

Artikel 14

Op het einde van de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 36, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 dient te zinsnede "van de medisch-sociale schaal in de van de regelgeving betreffende de kinderbijslag" te worden aangepast. Overwogen kan worden om bijvoorbeeld te schrijven "van de medisch-sociale schaal

overeenkomstig de regelgeving betreffende de kinderbijslag". Voorts schrijve men in de Franse tekst van hetzelfde lid "4 points" in plaats van "4".

Dezelfde aanpassingen dienen te worden aangebracht in het ontworpen artikel 36*bis*, derde lid (artikel 15 van het ontwerp), en het ontworpen artikel 38, tweede lid, 3° (artikel 17 van het ontwerp).

Artikel 19

Op het einde van artikel 19 van het ontwerp is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Waar de Nederlandse tekst het heeft over "een prenataal verlof van zeven weken of negen (weken) ... in toepassing van de bepalingen van toepassing op die datum", wordt in de Franse tekst geschreven "... un congé prénatal de sept semaines ou de neuf semaines en application des dispositions en vigueur avant cette date". Deze discordantie, wat de verwijzing naar de van toepassing zijnde regelgeving betreft, moet worden weggewerkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	B. SEUTIN,	staatsraad,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.993/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 10 août 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat", a donné le 6 septembre 2005 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a essentiellement fait porter son examen sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai imparti, la section de législation a pu se livrer à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis entend apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État. Ces modifications visent, notamment, à adapter le régime des congés des agents de la fonction publique fédérale pour tenir compte de certaines modifications récemment apportées à la réglementation du travail. Ainsi, la réglementation des vacances annuelles des agents est modifiée pour prendre en compte l'approbation par la Belgique de la Convention n° 132 concernant les congés annuels payés (révisée en 1970), adoptée à Genève le 24 juin 1970 (1), et la réglementation du congé de maternité des agents est adaptée aux modifications apportées par la loi-programme du 9 juillet 2004 à la réglementation contenue, en ce qui concerne le congé de maternité, dans la loi du 16 mars 1971 sur le travail.

2. La réglementation en projet trouve son fondement juridique dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution. Traditionnellement, le Roi tire de ces dispositions la compétence générale d'organiser les services du pouvoir exécutif fédéral et de fixer le statut des agents fédéraux.

(1) La Convention a été approuvée par la loi du 9 mars 2003. À l'égard de la Belgique, elle est entrée en vigueur le 2 juin 2004.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet contient un certain nombre de dispositions relatives au congé de maternité se bornant à transcrire partiellement le régime y relatif de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, qui s'applique de plein droit aux agents visés par le projet. Ainsi les articles 9 et 11 du projet reproduisent certaines parties de l'article 39 de la loi sur le travail. En revanche, même lorsqu'ils s'appliquent également de plein droit aux agents visés par le projet, d'autres éléments du même article de la loi sont écartés.

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé dans l'avis 27.702/1 rendu le 9 juillet 1998 sur le projet à l'origine de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précité, pareille manière de procéder n'est pas indiquée parce qu'elle risque de créer l'équivoque quant à l'applicabilité des dispositions légales non transcrites.

La réglementation en projet pourrait dès lors être mise à profit pour adapter les dispositions du chapitre IV de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 en matière de congé de maternité d'une manière telle qu'elles soient limitées aux prescriptions visant spécifiquement les agents concernés, en évitant de répéter, en outre, systématiquement les dispositions de la loi sur le travail ou les parties de celle-ci qui s'appliquent de plein droit [(2)]. Dans un souci de clarté, on pourrait toutefois se référer expressément, dans chaque cas, aux articles correspondants de la loi sur le travail qui s'appliquent de plein droit [(3)].

---

(2) Dès lors qu'il n'est pas indiqué de transcrire dans un arrêté royal des dispositions légales applicables en toute hypothèse, en raison de l'insécurité que cela peut générer relativement à la portée juridique des dispositions transcrites et à la compétence du Roi en la matière, il n'est pas envisageable de reproduire l'ensemble des dispositions concernées de la loi sur le travail dans l'arrêté royal du 19 novembre 1998.

(3) Cela pourrait, par exemple, se faire en écrivant : "conformément à l'article ... de la loi du 16 mars 1971 sur le travail ... ", ou "le ... visé à l'article ... de la loi du 16 mars 1971 sur le travail ... "

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Aucune des modifications en projet ne trouve de fondement juridique dans l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes publics auquel fait référence le deuxième alinéa du préambule. Ce deuxième alinéa doit dès lors être supprimé.

2. Le projet ne trouve pas davantage de fondement juridique dans l'article 39 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail auquel fait référence le troisième alinéa du préambule ni dans la loi du 9 mars 2003 à laquelle se réfère le quatrième alinéa du préambule. Une bonne compréhension de la réglementation en projet n'impose pas non plus leur mention dans le préambule. Les troisième et quatrième alinéas du préambule doivent, par conséquent, également être omis.

Article 9

L'article 28, alinéa 3, en projet de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 (article 9, 2°, du projet) reproduit la disposition de l'article 39, alinéa 4, de la loi du 16 mars 1971 sur le travail. Il y a lieu, à cet égard, de renvoyer à l'observation générale formulée ci-dessus. Sous cette réserve, il semble que, dans la disposition en projet, il y ait lieu de faire référence à une prolongation "conformément aux dispositions de l'alinéa 1er"' et non "conformément aux dispositions de l'alinéa 2".

Article 14

À la fin du texte néerlandais de l'article 36, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, il y a lieu d'adapter le membre de phrase "van de medisch-sociale schaal in de van de regelgeving betreffende de kinderbijslag". On pourrait, par exemple, écrire "van de medisch-sociale schaal overeenkomstig de regelgeving betreffende de kinderbijslag". En outre, dans le texte français du même alinéa, on écrira "4 points" au lieu de "4".

Les mêmes adaptations s'imposent à l'article 36*bis*, alinéa 3, en projet (article 15 du projet) et à l'article 38, alinéa 2, 3° (article 17 du projet).

Article 19

À la fin de l'article 19 du projet, les textes français et néerlandais sont discordants. Alors que le texte français mentionne "... un congé prénatal de sept semaines ou de neuf semaines en application des dispositions en vigueur avant cette date", le texte néerlandais fait état de "een prenataal verlof van zeven weken of negen (weken) ... in toepassing van de bepalingen van toepassing op die datum". Cette discordance portant sur la référence à la réglementation applicable doit être éliminée.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre, président,
	P. LEMMENS,	président de chambre,
	B. SEUTIN,	conseiller d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME