

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 41.185/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 41.185/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 7 augustus 2006 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 6 oktober 2006, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het telewerk in het federaal administratief openbaar ambt", heeft op 19 september 2006 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 7 août 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 6 octobre 2006, sur un projet d'arrêté royal "relatif au télétravail dans la fonction publique fédérale administrative", a donné le 19 septembre 2006 l'avis suivant:

1. 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

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit bevat een regeling inzake telewerk ten behoeve van de personeelsleden van de bij artikel 1 ervan bedoelde federale overheden.

3. Rechtsgrond daartoe wordt in het algemeen geboden door, wat de centrale rijksbesturen betreft, de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, en, wat de openbare instellingen betreft, respectievelijk artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997. Die bepalingen verlenen de Koning de bevoegdheid om het statuut van de betrokken personeelsleden te bepalen.

.../...

4. Artikel 7 van het ontworpen besluit is een uitvoering van artikel 4, § 1, derde lid, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, waarbij de Koning wordt gemachtigd om bijzondere maatregelen vast te stellen om onder meer de thuiswerkers, rekening houdend met hun specifieke toestand, een gelijkwaardig beschermingsniveau te garanderen op het vlak van het welzijn bij de uitvoering van hun werk.

5. Bij artikel 8, tweede en derde lid, van het ontworpen besluit worden nieuwe aangelegenheden onderworpen aan overleg, respectievelijk onderhandeling met de representatieve werknemersorganisaties. Rechtsgrond daartoe wordt geboden door artikel 2, § 1, eerste lid, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, wat de onderhandeling betreft, en door artikel 11, § 1, eerste lid, van die wet, wat het overleg betreft.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

6. Krachtens artikel 21, § 3, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 dient het ontwerp van statuut van de personeelsleden in dienst van de openbare instellingen van sociale zekerheid, alsmede elke wijziging hiervan, door de toezichthoudende minister om voorafgaand advies te worden voorgelegd aan het College van de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid.

Aangezien het ontworpen besluit van toepassing is op de openbare instellingen van sociale zekerheid, diende dit vormvereiste te worden vervuld, wat evenwel niet is gebeurd.

7. Krachtens artikel 95 van de wet van 4 augustus 1996 diende over artikel 7 van het ontworpen besluit het advies te worden ingewonnen van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk, wat eveneens niet is gebeurd.

8. De zo-even genoemde vormvereisten dienen alsnog te worden vervuld. Mocht het ontworpen besluit ten gevolge daarvan nog wijzigingen ondergaan, dan moeten de gewijzigde bepalingen opnieuw om advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

ALGEMENE OPMERKING

9. Verschillende bepalingen van het ontwerp houden slechts een nadere toelichting in of brengen slechts in herinnering wat reeds voortvloeit uit andere regelgeving (zie artikel 4, tweede lid, artikel 5, §§ 1, tweede en derde lid, 2 en 3, artikel 6, §§ 1 tot 3, artikel 8, eerste lid, en artikel 15, tweede lid, tweede volzin). Die bepalingen ontberen een eigen normatieve inhoud en dienen daarom te worden weggelaten, temeer daar ze niet altijd kunnen worden gesitueerd binnen de rechtsgrond biedende bepalingen voor het ontworpen besluit en, wanneer het gaat om hiërarchisch hogere rechtsnormen, onduidelijkheid kan ontstaan over hun juridische aard en omtrent de tot wijziging ervan bevoegde regelgever.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. Aan de aanhef dienen vier leden te worden toegevoegd waarin respectievelijk wordt verwezen naar artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 (met vermelding van de wetshistoriek van deze bepaling), naar de artikelen 2, § 1, eerste lid, en 11, § 1, eerste lid, van de wet van 19 december 1974 (met vermelding van de wetshistoriek van die bepalingen), naar artikel 4, § 1, derde lid, van de wet van 4 augustus 1996 en naar artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997.

11. De artikelen 119.1, § 2, en 119.2 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten vormen geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, zodat het huidige derde lid van de aanhef kan worden weggelaten.

.../...

12. Gelet op hetgeen is opgemerkt betreffende de voorafgaande vormvereisten (zie opmerkingen 6 en 7), dienen aan de aanhef twee leden te worden toegevoegd waarin respectievelijk wordt verwezen naar de (nog in te winnen) adviezen van het College van de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid en van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk.

13. Het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, wordt verwezen, redigere men als volgt:

"Gelet op advies 41.185/3 van de Raad van State, gegeven op 19 september 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 2

14. De inleidende zin van artikel 2, eerste lid, dient als volgt te worden geredigeerd:

"Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:"

Voorts dienen in diezelfde bepaling de streepjes te worden vervangen door de vermeldingen "1°", "2°", "3°", "4°" en "5°".

15. Artikel 2, tweede lid, dient op een meer normatieve wijze te worden geredigeerd.

Artikel 7

16. De redactie van de Nederlandse tekst van de laatste volzin van het derde lid van artikel 7 dient nauwer aan te sluiten bij de redactie van de Franse tekst ervan.

Artikel 9

17. In de wetgevingstechniek worden in beginsel geen woorden als "moeten" gebruikt, aangezien de verplichting reeds in de regelgeving als zodanig is besloten.

De redactie van artikel 9 dient gelet hierop te worden aangepast.

Om dezelfde reden dient in artikel 14, eerste lid, te worden geschreven "De telewerker brengt de werkgever onmiddellijk op de hoogte ..." in plaats van "De telewerker is verplicht de werkgever onmiddellijk op de hoogte te brengen ...".

Artikel 13

18. Artikel 13, eerste lid, houdt een aansprakelijkheidsregel in die strijdig is met artikel 2 van de wet van 10 februari 2003 betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen, wat de statutaire personeelsleden betreft, en met artikel 18 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, wat de contractuele personeelsleden betreft. In artikel 13, eerste lid, wordt immers geen gewag gemaakt van de "lichte schuld die eerder gewoonlijk dan toevallig voorkomt".

Aangezien er geen rechtsgrond voorhanden is voor deze afwijking, dient artikel 13, eerste lid, uit het ontwerp te worden weggelaten.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et 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 qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis règle le télétravail en faveur des membres du personnel des autorités fédérales visées à son article 1^{er}.

3. D'une façon générale, le fondement juridique à cet effet est procuré, pour les administrations centrales de l'État, par les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution et, pour les organismes publics, respectivement par l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et par l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 avril 1967 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, confirmé par la loi du 12 décembre 1997. Ces dispositions habilitent le Roi à déterminer le statut des membres du personnel concernés.

.../...

4. L'article 7 de l'arrêté en projet pourvoit à l'exécution l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, qui habilite le Roi à fixer des mesures spécifiques visant à garantir, notamment aux travailleurs à domicile, compte tenu de leur situation spécifique, un niveau de protection équivalent en matière de bien-être lors de l'exécution de leur travail.

5. L'article 8, alinéas 2 et 3, de l'arrêté en projet soumet de nouvelles matières, respectivement, à la concertation et à la négociation avec les organisations représentatives des travailleurs. Le fondement juridique requis à cet effet se trouve, pour la négociation, dans l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et, pour la concertation, dans l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette loi.

FORMALITÉS PRÉALABLES

6. En vertu de l'article 21, § 3, de l'arrêté royal du 3 avril 1997, le projet de statut des membres du personnel occupés par les institutions publiques de sécurité sociale ainsi que toute modification à celui-ci doivent être soumis par le ministre de tutelle à l'avis préalable du Collège des Institutions Publiques de Sécurité Sociale.

Dès lors que l'arrêté en projet s'applique aux institutions publiques de sécurité sociale, il y avait lieu d'accomplir cette formalité, ce qui n'a toutefois pas été le cas.

7. En vertu de l'article 95 de la loi du 4 août 1996, il fallait, en ce qui concerne l'article 7 de l'arrêté en projet, recueillir l'avis du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail, ce qui n'a pas non plus été le cas.

8. Les formalités précitées doivent encore être accomplies. Si, par suite de leur accomplissement, des modifications devaient encore être apportées à l'arrêté en projet, il faudrait à nouveau soumettre les dispositions modifiées à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

OBSERVATION GÉNÉRALE

9. Certaines dispositions du projet ne font que préciser ou rappeler ce qui découle déjà d'autres textes (voir l'article 4, alinéa 2, l'article 5, §§ 1^{er}, alinéas 2 et 3, 2 et 3, l'article 6, §§ 1^{er} à 3, l'article 8, alinéa 1^{er}, et l'article 15, alinéa 2, deuxième phrase). Ces dispositions sont dépourvues d'un contenu normatif propre et doivent dès lors être omises, d'autant qu'elles ne peuvent pas toujours s'inscrire dans les dispositions procurant le fondement juridique à l'arrêté en projet et que, lorsqu'il s'agit de normes hiérarchiquement supérieures, il peut en résulter une confusion en ce qui concerne leur nature juridique et l'auteur compétent pour les modifier.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

10. On ajoutera au préambule quatre alinéas faisant référence, respectivement, à l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 (en mentionnant l'historique de cette disposition), aux articles 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 (en mentionnant l'historique de ces dispositions), à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 4 août 1996 et à l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 avril 1997.

11. Étant donné que les articles 119.1, § 2, et 119.2 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet, on peut omettre l'actuel alinéa 3 du préambule.

.../...

12. Compte tenu des observations formulées à propos des formalités préalables (voir les observations 6 et 7), on ajoutera au préambule deux alinéas faisant référence, respectivement, aux avis (qui doivent être encore recueillis) du Collège des Institutions Publiques de Sécurité Sociale et du Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail.

13. On rédigera comme suit l'alinéa du préambule faisant référence à l'avis du Conseil d'État, section de législation:

"Vu l'avis 41.185/3 du Conseil d'État, donné le 19 septembre 2006, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Article 2

14. On rédigera la phrase introductive de l'article 2, alinéa 1^{er}, comme suit:

"Pour l'application du présent arrêté, l'on entend par:"

En outre, on remplacera dans la même disposition les tirets par les mentions "1°", "2°", "3°", "4°" et "5°".

15. On rédigera l'article 2, alinéa 2, d'une manière plus normative.

Article 7

16. On harmonisera davantage la formulation du texte néerlandais de la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article 7 avec celle du texte français de cette disposition.

Article 9

17. En principe, des mots tels que "devoir" ne s'emploient pas en légistique, dès lors que l'obligation est déjà inscrite dans la règle en tant que telle.

On adaptera en conséquence la formulation de l'article 9.

Pour la même raison, on écrira à l'article 14, alinéa 1^{er} "..., celui-ci en informe immédiatement l'employeur" au lieu de "..., celui-ci est tenu d'en informer immédiatement l'employeur".

Article 13

18. L'article 13, alinéa 1^{er}, implique une règle en matière de responsabilité qui est contraire à l'article 2 de la loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques, en ce qui concerne les membres du personnel statutaire, et à l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, en ce qui concerne les membres du personnel contractuel. En effet l'article 13, alinéa 1^{er}, ne fait pas mention de "faute légère présentant un caractère habituel plutôt qu'accidentel".

Cette dérogation étant dépourvue de fondement juridique, on omettra l'article 13, alinéa 1^{er}, du projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

D. ALBRECHT,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. SMETS,
B. SEUTIN,

staatsraden,
conseillers d'État,

H. COUSY,
J. VELAERS,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. B. WEEKERS, auditeur.

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS,
auditeur.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT