

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.808/2/V
DU 20 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'État à la Fonction publique, adjoint au Ministre des Finances et du Développement durable, chargé de la Fonction publique le 24 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « portant exécution de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi relative à la semaine de quatre jours et au travail à mi-temps à partir de 50 ou 55 ans dans le secteur public », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1.1. Il ressort de l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les projets d'arrêté royal sont soumis à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence¹; les seuls cas dans lesquels une dispense peut être accordée pour cette obligation sont ceux appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres², qui, à ce jour et en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, n'a pas été pris.

Le législateur a défini l'« évaluation d'incidence » comme étant « l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable, c'est-à-dire la méthode permettant d'étudier les éventuels effets sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que les effets sur les recettes et les dépenses de l'État, à court, à moyen et à long terme, en Belgique et à l'étranger, d'une politique proposée avant que la décision finale ne soit prise »³.

1.2. Le point 7 de la note au Conseil des ministres du 4 mai 2012, qui a précédé l'adoption de l'avant-projet, est rédigé comme suit : « Conformément aux instructions reprises au point 16.7.1 de la note du 10 janvier 2012, le test EIDDD ne doit pas être appliqué à ce dossier puisqu'il a trait à l'autorégulation de l'autorité fédérale ».

1.3 Ce texte peut se comprendre comme signifiant que, selon l'auteur du projet, il n'y aurait pas lieu de procéder à l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence.

Mais ce serait perdre de vue que, dès lors que l'arrêté royal autorisant pareille dispense n'a pas été adopté, cet examen préalable est requis pour tous les arrêtés royaux, et donc aussi pour le projet à l'examen.

¹ L'article 19/1, § 2, de cette loi du 5 mai 1997 charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de cet examen préalable. À ce jour, aucun arrêté ayant pareil objet n'a été publié au *Moniteur belge*.

² Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997.

³ Article 2, 9^o, de la loi du 5 mai 1997.

1.4. Si cependant il signifie que l'examen préalable a eu lieu et qu'au terme de celui-ci il n'est pas nécessaire de réaliser une évaluation d'incidence, il y aurait lieu de compléter le préambule par un visa rédigé comme suit :

« Vu l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, concluant qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise ».

L'attention de l'auteur du projet est toutefois attirée sur la fragilité de la motivation utilisée à cet effet. On ne saurait en effet exclure qu'en soi un arrêté concernant « l'autorégulation de l'autorité fédérale » puisse provoquer des « effets sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que [d]es effets sur les recettes et les dépenses de l'État, à court, à moyen et à long terme, en Belgique et à l'étranger » au sens de l'article 2, 9°, de la loi du 5 mai 1997.

2. L'alinéa 5 du préambule fait état de « la délibération du Conseil des ministres du 23 mars 2012 permettant de passer outre au refus d'accord du Ministre du Budget » au sujet du projet.

Or, le point 30 de la notification du 23 mars 2012 du Conseil des ministres, fourni au dossier, ne contient aucune délibération portant de manière spécifique sur les aspects budgétaires du projet. Le point 16 de la notification du 11 mai 2012 du Conseil des ministres, qui figure également au dossier et qui porte également sur le projet, n'en contient pas davantage.

Le fait que le projet a été délibéré en Conseil des ministres avant d'être soumis au Conseil d'Etat ne suffit pas à considérer la formalité comme accomplie. Il est en effet requis, à défaut d'accord du ministre du Budget, que les aspects budgétaires d'un projet d'arrêté fassent l'objet d'une délibération spéciale du Conseil des ministres, séparée de la délibération générale du même Conseil sur le projet.

En tout état de cause, l'exact déroulement des formalités de contrôle budgétaire devra figurer au préambule du projet, indépendamment de la mention, à la fin de ce dernier, de « l'avis des Ministres qui en ont délibéré en Conseil ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} doit être omis car le projet se fonde exclusivement sur l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 juillet 2012 'relative à la semaine de quatre jours et au travail à mi-temps à partir de 50 ou 55 ans dans le secteur public', auquel il donne partiellement exécution.

Dans l'alinéa 2, il n'y a par conséquent pas lieu de viser également l'alinéa 2 de cet article 3 ; la mention particulière de l'article 11 de cette loi du 19 juillet 2012 semble, quant à elle, devoir être maintenue dès lors que le projet nécessite l'entrée en vigueur de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2012 et que cet article 11 habilite le Roi à ce faire.

La présente observation est formulée sous réserve de celle faite sur l'article 1^{er} du projet.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2012 dispose comme suit :

« Le Roi définit, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'application des dispositions particulières en matière de sécurité sociale au personnel des autres autorités administratives lorsque ces autorités ont décidé de rendre applicables à leur personnel les mesures relatives à la semaine de quatre jours visée aux articles 4 à 6 et au travail à mi-temps à partir de 50 ou 55 ans visé aux articles 7 et 8 ».

L'article 1^{er} ne procure qu'une exécution partielle à cette disposition. Il se limite en effet à désigner le ministre ou le secrétaire d'État à qui la demande des autres autorités administratives que celles mentionnées à l'article 2, tendant à soumettre le personnel relevant de leur compétence au régime de la semaine de quatre jours et au travail à mi-temps à partir de 50 ou 55 ans, doit être soumise.

Il reste au Roi, conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2012, à « défini[r] [...] les modalités d'application des dispositions particulières en matière de sécurité sociale au personnel [de ces] autres autorités administratives lorsque ces autorités ont décidé de rendre applicables à leur personnel les mesures relatives à la semaine de quatre jours visée aux articles 4 à 6 [de la loi] et au travail à mi-temps à partir de 50 ou 55 ans visé aux articles 7 et 8 [de la loi] ».

Plus fondamentalement, il n'est pas admissible de prévoir, à la fin de la disposition à l'examen, que le ministre ou le secrétaire d'État saisi de la demande doit nécessairement donner son accord à cette dernière.

Conformément à l'autonomie des communautés et des régions pour ce qui concerne le personnel relevant de leurs compétences, il n'appartient pas à l'autorité fédérale de donner son accord au régime de la semaine de quatre jours ou du travail à mi-temps en tant que tel, applicable à ce personnel. Ce sont les aspects touchant à la sécurité sociale de pareil régime, ainsi que l'expose le texte de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2012, qui doivent faire l'objet de « modalités d'application » définies par le Roi. Il peut se concevoir, dans ce cas, que l'autorité fédérale vérifie, dans le respect de la loyauté fédérale, si le régime de la semaine de quatre jours ou du travail à mi-temps adopté pour le personnel relevant des communautés et des régions peut entrer dans le cadre de ce que l'autorité fédérale admet au titre des règles de la sécurité sociale, demeurées de sa compétence.

Toujours dans ce cadre, la « demande » dont il est question dans la disposition à l'examen ne peut en conséquence donner lieu à un accord du ministre ou du secrétaire d'État fédéral que si l'objet de cette demande est compatible avec les règles de la sécurité sociale. Il ne saurait donc se concevoir d'accord automatique de l'autorité fédérale⁴, lequel n'est en tout état de cause pas admissible dans le contexte de la responsabilité politique qu'engagent les membres du Gouvernement par leurs actes.

Le texte sera fondamentalement revu à la lumière des observations qui précèdent.

Article 2

En vertu de l'article 2, l'arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au *Moniteur belge*.

Pareille règle d'entrée en vigueur présente l'inconvénient que, si l'arrêté en projet est publié à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai normal de dix jours pour en être informé, délai prévu en principe par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

Il y a lieu de vérifier, dans ces conditions, s'il est bien nécessaire de prévoir une disposition particulière d'entrée en vigueur.

⁴ Voir en ce sens l'avis de l'Inspecteur des Finances du 2 mars 2012.

Article 3

Comme l'article d'exécution ne peut concerner un ministre que par la mention des compétences qu'il est susceptible d'exercer et non par la référence à un ministre exerçant ses fonctions au moment où l'arrêté est adopté, il y a lieu, dans le texte français, de remplacer les mots « la ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions » par les mots « le ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions ».

OBSERVATION FINALE

Sous réserve de ce qui est exposé sur l'article 1^{er}, il y a lieu d'insérer une disposition nouvelle entre cette disposition et l'article 2, prévoyant l'entrée en vigueur de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2012.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	M. PÂQUES,	
Madame	A. WEYEMBERGH,	assesseurs de la section de législation,
Monsieur	Chr. BEHRENDT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.808/2/V
VAN 20 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 24 juli 2012 door de Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken, toegevoegd aan de Minister van Financiën en Duurzame Ontwikkeling, belast met Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “ter uitvoering van artikel 3, eerste lid, van de wet betreffende de vierdagenweek en het halftijds werken vanaf 50 of 55 jaar in de openbare sector”, heeft 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1.1. Uit artikel 19/1, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ volgt dat ontwerpen van koninklijk besluit aanleiding moeten geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren¹; de enige gevallen waarin van die verplichting kan worden afgeweken, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, welk besluit bij de huidige stand van de teksten die in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is².

De wetgever heeft de “effectbeoordeling” gedefinieerd als de “duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling, zijnde de methode voor het bestuderen van mogelijke sociale, economische en leefmilieueffecten, alsmede de effecten op de inkomsten en de uitgaven van de Staat, van een voorgesteld beleid op korte, middellange en lange termijn in en buiten België vooraleer de uiteindelijke beslissing wordt genomen”³.

1.2. Punt 7 van de nota aan de Ministerraad van 4 mei 2012 voorafgaand aan de goedkeuring van het voorontwerp luidt als volgt: “Overeenkomstig de instructies vervat in punt 16.7.1. van de nota van 10 januari 2012 dient de Doeb-test niet te worden toegepast op dit dossier vermits het betrekking heeft op de autoregulering van de federale overheid”.

1.3. Deze tekst kan aldus worden opgevat dat volgens de steller van het ontwerp de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren niet vooraf dient te worden onderzocht.

¹ Bij artikel 19/1, § 2, van deze wet van 5 mei 1997 wordt de Koning ermee belast dat voorafgaand onderzoek te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is nog geen besluit met een dergelijk onderwerp in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

² Artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997.

³ Artikel 2, 9°, van de wet van 5 mei 1997.

Aldus zou evenwel worden voorbijgegaan aan het feit dat het koninklijk besluit waarbij van die verplichting kan worden afgeweken niet is aangenomen, zodat dit voorafgaand onderzoek moet worden gedaan voor alle koninklijke besluiten, en dus ook voor het voorliggende ontwerp.

1.4. Indien deze tekst evenwel betekent dat het voorafgaand onderzoek heeft plaatsgehad en dat na afloop daarvan gebleken is dat een effectbeoordeling onnodig is, moet de aanhef van het ontwerp worden aangevuld met een als volgt gesteld lid:

“Gelet op het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren, waarbij besloten is dat een effectbeoordeling niet vereist is”.

De steller van het ontwerp wordt er echter op gewezen dat de daartoe aangevoerde motivering wankel is. Er valt immers niet uit te sluiten dat een besluit dat “betrekking heeft op de autoregulering van de federale overheid” als dusdanig “sociale, economische en leefmilieueffecten, alsmede [...] effecten op de inkomsten en de uitgaven van de Staat, op korte, middellange en lange termijn in en buiten België” in de zin van artikel 2, 9°, van de wet van 5 mei 1997 kan hebben.

2. In het vijfde lid van de aanhef is sprake van “het besluit van de Ministerraad van 23 maart 2012 om voorbij te gaan aan de weigering van akkoordbevinding van de Minister van Begroting” met betrekking tot het ontwerp.

Punt 30 van de bij het dossier gevoegde notificatie van de Ministerraad van 23 maart 2012 maakt echter geen gewag van enige specifieke beraadslaging over de budgettaire aspecten van het ontwerp. Punt 16 van de notificatie van de Ministerraad van 11 mei 2012, die eveneens bij het dossier is gevoegd en die evenzeer betrekking heeft op het ontwerp, maakt daarvan evenmin gewag.

Op basis van het feit dat over het ontwerp overleg is gepleegd in de Ministerraad voordat het aan de Raad van State is voorgelegd, kan niet worden beschouwd dat aan dit vormvereiste is voldaan. Bij ontstentenis van de akkoordbevinding van de minister van Begroting moet binnen de Ministerraad immers een bijzondere beraadslaging hebben plaatsgevonden omtrent de budgettaire aspecten van een ontwerpbesluit, bovenop de algemene beraadslaging van de Ministerraad omtrent het ontwerp.

Hoe dan ook moet in de aanhef van het ontwerp worden vermeld welke vormvereisten inzake begrotingscontrole precies vervuld zijn, onverminderd de vermelding, aan het eind van de aanhef, van “het advies van de in Raad vergaderde Ministers”.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het eerste lid van de aanhef moet vervallen, daar het ontwerp uitsluitend zijn grondslag ontleent aan artikel 3, eerste lid, van de wet van 19 juli 2012 ‘betreffende de vierdagenweek en het halftijds werken vanaf 50 of 55 jaar in de openbare sector’, waaraan het gedeeltelijk uitvoering geeft.

Er is bijgevolg geen aanleiding om in het tweede lid van de aanhef eveneens te verwijzen naar het tweede lid van dit artikel 3; de bijzondere vermelding van artikel 11 van deze wet van 19 juli 2012 blijkt harerzijds gehandhaafd te moeten worden, daar het ontwerp de inwerkingtreding vereist van artikel 3, eerste lid, van de voornoemde wet van 19 juli 2012 en dit artikel 11 de Koning ertoe machtigt daartoe over te gaan.

Deze opmerking wordt gemaakt onder het voorbehoud van de opmerking gemaakt omtrent artikel 1 van het ontwerp.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Artikel 3, eerste lid, van de voornoemde wet van 19 juli 2012 bepaalt:

“De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regelen voor het van toepassing verklaren van de bijzondere bepalingen inzake de sociale zekerheid op het personeel van de andere administratieve overheden wanneer deze overheden beslist hebben om de maatregelen van de vierdagenweek bepaald in de artikelen 4 tot 6 en het halftijds werken vanaf 50 of 55 jaar bepaald in de artikelen 7 en 8 van toepassing te maken op hun personeel.”

Artikel 1 geeft slechts ten dele uitvoering aan deze bepaling. Het beperkt zich immers ertoe de minister of de staatssecretaris aan te wijzen aan wie het verzoek van de andere administratieve overheden dan die vermeld in artikel 2 moet worden gericht om de regeling van de vierdagenweek en het halftijds werken vanaf 50 of 55 jaar toepasselijk te verklaren op het personeel dat onder die overheden ressorteert.

Overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van de voornoemde wet van 19 juli 2012 blijft de Koning bevoegd om “de nadere regelen [te bepalen] voor het van toepassing verklaren van de bijzondere bepalingen inzake de sociale zekerheid op het personeel van de[ze] andere administratieve overheden wanneer deze overheden beslist hebben om de maatregelen van de vierdagenweek bepaald in de artikelen 4 tot 6 [van de wet] en het halftijds werken vanaf 50 of 55 jaar bepaald in de artikelen 7 en 8 [van de wet] van toepassing te maken op hun personeel”.

Een fundamentele opmerking is dat aan het eind van de voorliggende bepaling niet kan worden voorgeschreven dat de minister of de staatssecretaris aan wie het verzoek wordt voorgelegd, zich daarmee akkoord moet verklaren.

Overeenkomstig de autonomie van de gemeenschappen en gewesten wat het personeel betreft dat tot hun bevoegdheid behoort, staat het niet aan de federale overheid om zich akkoord te verklaren met de regeling van de vierdaagse week of van halftijds werken als zodanig, toepasselijk op dat personeel. Met name voor de aspecten die verband houden met de sociale zekerheid van een zodanige regeling, zoals wordt bepaald in artikel 3, eerste lid, van de voornoemde wet van 19 juli 2012, moet de Koning de “nadere [toepassings]regels” bepalen. In dat geval is het aannemelijk dat de federale overheid met inachtneming van de federale loyauteit nagaat of de regeling van de vierdaagse week of van halftijds werken die is aangenomen voor het personeel dat onder de gemeenschappen en de gewesten ressorteert, in overeenstemming is met hetgeen de federale overheid aanvaardt in het kader van de socialezekerheidsregels, waarvoor zij bevoegd is gebleven.

Nog steeds in dat verband kan het “verzoek” waarvan sprake is in de voorliggende bepaling bijgevolg alleen aanleiding geven tot akkoordbevinding door de federale minister of staatssecretaris indien het onderwerp van dat verzoek bestaanbaar is met de socialezekerheidsregels. Derhalve kan geen sprake zijn van een automatische akkoordbevinding door de federale overheid⁴, die hoe dan ook niet kan worden aanvaard in de context van de politieke verantwoordelijkheid die de regeringsleden dragen ten aanzien van hun handelingen.

De tekst moet grondig worden herzien in het licht van de voorgaande opmerkingen.

Artikel 2

Artikel 2 bepaalt dat het besluit in werking treedt op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Een zodanige datum van inwerkingtreding vertoont het nadeel dat indien het ontwerpbesluit aan het eind van de maand wordt bekendgemaakt, de adressaten ervan niet beschikken over de normale termijn van tien dagen om kennis ervan te kunnen nemen, een termijn die in de regel wordt voorgeschreven bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

⁴ Zie in die zin het advies d.d. 2 maart 2012 van de inspecteur van Financiën.

Derhalve moet worden nagegaan of het wel nodig is in een bijzondere bepaling inzake de inwerkingtreding te voorzien.

Artikel 3

Aangezien de uitvoeringsbepaling alleen kan slaan op een minister in zoverre de bevoegdheden vermeld worden die hij vermag uit te oefenen, en niet in zoverre gerefereerd wordt aan een minister in functie ten tijde van het uitvaardigen van het besluit, dienen in de Franse lezing van artikel 3 de woorden “la ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions” vervangen te worden door de woorden “le ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions”.

SLOTOPMERKING

Onder voorbehoud van wat wordt opgemerkt in verband met artikel 1, dient tussen deze bepaling en artikel 2 een nieuwe bepaling te worden ingevoegd die voorziet in de inwerkingtreding van artikel 3, eerste lid, van de voornoemde wet van 19 juli 2012.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	M. PÂQUES,	
Mevrouw de Heer	A. WEYEMBERGH,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
	Chr. BEHRENDT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

C. GIGOT

R. ANDERSEN