



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.846/4
du 14 mars 2016

advies 58.846/4
van 14 maart 2016

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'fixant les droits et devoirs des
membres du personnel et des
membres de leur ménage
inhérents à l'exercice de la
fonction de concierge dans les
bâtiments occupés par le
Service public fédéral Finances
et au logement dans ces
bâtiments'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'houdende vaststelling
van de rechten en plichten van
de personeelsleden en hun
gezinsleden met betrekking tot
de uitoefening van de functie
van huisbewaarder in de
dienstgebouwen betrokken
door de Federale
Overheidsdienst Financiën en
de bewoning van die
gebouwen'

Le 22 janvier 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'fixant les droits et devoirs des membres du personnel et des membres de leur ménage inhérents à l'exercice de la fonction de concierge dans les bâtiments occupés par le Service public fédéral Finances et au logement dans ces bâtiments'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 mars 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Gregory DELANNAY, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 mars 2016.

*

Op 22 januari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende vaststelling van de rechten en plichten van de personeelsleden en hun gezinsleden met betrekking tot de uitoefening van de functie van huisbewaarder in de dienstgebouwen betrokken door de Federale Overheidsdienst Financiën en de bewoning van die gebouwen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 14 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Gregory DELANNAY, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 maart 2016.

*

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, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Il est renvoyé aux observations formulées sur le projet d'arrêté royal 'relatif à la fonction de concierge dans les bâtiments occupés par le Service public fédéral Finances', sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 58.845/4 (ci-après le projet 58.845/4).

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Dans le cas d'un arrêté ministériel qui se fonde directement sur les articles d'un arrêté royal qui trouve lui-même son fondement dans les articles d'un acte législatif, il y a lieu de citer l'acte législatif et les articles de celui-ci qui constituent le fondement de l'arrêté royal ¹.

Il conviendra donc d'insérer les visas qui reprennent les fondements légaux du projet 58.845/4.

2. Il convient de citer successivement tous les actes modifiés par l'arrêté ainsi que tous les actes abrogés ou retirés par l'arrêté.

Or, en l'espèce, l'article 11 de l'arrêté ministériel en projet abroge notamment deux arrêtés ministériels. Ces arrêtés seront donc visés dans le préambule.

3. Le préambule devra également mentionner l'accord du Ministre du Budget du 29 juin 2015, lequel vise à la fois le projet d'arrêté royal et celui d'arrêté ministériel.

DISPOSITIF

Article 3

Au sujet des obligations formulées à l'alinéa 3, il est renvoyé *mutatis mutandis* à l'observation générale 2 formulée sur le projet 58.845/4, *a fortiori*, dès lors que la section de législation n'aperçoit pas le caractère pertinent de ces informations au regard des objectifs poursuivis par l'un et l'autre projet.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 23.2.

Article 5

L'article 5, alinéa 2, prévoit que le concierge remplaçant séjourne dans l'habitation du concierge titulaire lorsque celui-ci est absent une semaine ou plus.

Or l'article 15 de la Constitution prévoit que le domicile est inviolable. De même, l'article 8 de Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

Interrogé quant à la justification de l'article 5, alinéa 2, du projet, au vu de ces dispositions constitutionnelle et conventionnelle, le délégué du Ministre a répondu comme suit :

« Zoals blijkt uit artikel 5 heeft de huisbewaarder het initiatiefrecht om een vervanger voor te stellen wetende dat deze in de huisbewaring dient te verblijven. Indien de overheid een vervanger aanstelt kan deze alleen met instemming van de huisbewaarder verblijven in de huisbewaring.

Ik stel voor dat we artikel 5 aanvullen met een paragraaf 2: “§ 2. Indien de functionele chef een plaatsvervanger aanstelt die niet werd voorgesteld door de huisbewaarder, kan deze plaatsvervanger slechts verblijven in de huisbewaring met instemming van de huisbewaarder”.

Indien het u aangewezen lijkt kunnen we in deze § 2 nog bijkomend opnemen dat de plaatsvervanger slechts toegang heeft tot de huisbewaring bij gevaar en na verwittiging van de hulpdiensten (brand, overstroming, zichtbare inbraak ...)

Wat betreft de vraag waarom de plaatsvervanger mits instemming van de huisbewaarder dient te verblijven in de huisbewaring, dit omdat de plaatsvervanger optimaal beschikbaar zou zijn in de zin van artikel 4 van het ontwerp van koninklijk besluit ».

Au vu de ces précisions, il conviendrait, comme le propose le délégué du Ministre, de prévoir dans le texte en projet que le remplaçant ne peut résider dans le logement du concierge qu'avec son autorisation expresse et écrite. Le cas échéant, il pourrait être prévu que, lorsqu'il propose un remplaçant, le concierge donne son autorisation à cet effet. Ceci étant, aucune sanction ne pourrait être prévue en cas de refus du concierge de proposer quelqu'un ou de donner son accord pour que le remplaçant réside dans le logement.

Il resterait donc l'hypothèse où le remplaçant, d'une part, n'est pas proposé par le concierge et, d'autre part, ne reçoit pas l'autorisation du concierge de résider dans le logement. Dans une telle hypothèse, l'accès au domicile du concierge ne pourrait être autorisé ².

*

² Il en va toutefois autrement en cas de force majeure, tel que la survenance d'un incendie ou d'une inondation.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 OPMERKING

Er wordt verwezen naar de opmerkingen die gemaakt zijn over het ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de functie van huisbewaarder in de gebouwen betrokken door de Federale Overheidsdienst Financiën', waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 58.845/4 (hierna: ontwerp 58.845/4) uitgebracht heeft.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In geval van een ministerieel besluit dat rechtstreeks steunt op de artikelen van een koninklijk besluit dat zelf zijn rechtsgrond ontleent aan de artikelen van een wetgevende tekst, dient verwezen te worden naar de wetgevende tekst en de artikelen ervan die de rechtsgrond opleveren voor het koninklijk besluit¹.

De verwijzingen naar de rechtsgronden van ontwerp 58.845/4 behoren dus eveneens opgenomen te worden.

2. Er behoort achtereenvolgens verwezen te worden naar alle teksten die bij het besluit gewijzigd worden, alsmede naar alle teksten die bij het besluit opgeheven of ingetrokken worden.

In casu heft artikel 11 van het ontworpen ministerieel besluit inzonderheid twee ministeriële besluiten op. Die besluiten behoren in de aanhef vermeld te worden.

3. In de aanhef zou eveneens verwezen moeten worden naar de akkoordbevinding van de minister van Begroting van 29 juni 2015, die betrekking heeft op zowel het ontwerp van koninklijk besluit, als op het ontwerp van ministerieel besluit.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 23.2.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Wat betreft de verplichtingen waarvan sprake is in het derde lid wordt *mutatis mutandis* verwezen naar algemene opmerking 2 die gemaakt is over ontwerp 58.845/4, zeker omdat het de afdeling Wetgeving niet duidelijk is welke de relevantie is van die inlichtingen in het licht van de doelstellingen die zowel met het ene, als met het andere ontwerp nagestreefd worden.

Artikel 5

In artikel 5, tweede lid, wordt bepaald dat de plaatsvervanger van de huisbewaarder in de huisbewaarderswoning dient te verblijven wanneer de huisbewaarder zelf gedurende een week of langer afwezig is.

In artikel 15 van de Grondwet wordt echter bepaald dat de woning onschendbaar is. Zo ook wordt in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden bepaald dat eenieder recht heeft op eerbiediging van zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

Om uitleg gevraagd over de rechtvaardiging van artikel 5, tweede lid, van het ontwerp, in het licht van die grondwets- en verdragsbepalingen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende gentwoord:

“Zoals blijkt uit artikel 5 heeft de huisbewaarder het initiatiefrecht om een vervanger voor te stellen wetende dat deze in de huisbewaring dient te verblijven. Indien de overheid een vervanger aanstelt kan deze alleen met instemming van de huisbewaarder verblijven in de huisbewaring.

Ik stel voor dat we artikel 5 aanvullen met een paragraaf 2: ‘§ 2. Indien de functionele chef een plaatsvervanger aanstelt die niet werd voorgesteld door de huisbewaarder, kan deze plaatsvervanger slechts verblijven in de huisbewaring met instemming van de huisbewaarder’.

Indien het u aangewezen lijkt kunnen we in deze § 2 nog bijkomend opnemen dat de plaatsvervanger slechts toegang heeft tot de huisbewaring bij gevaar en na verwittiging van de hulpdiensten (brand, overstroming, zichtbare inbraak ...)

Wat betreft de vraag waarom de plaatsvervanger mits instemming van de huisbewaarder dient te verblijven in de huisbewaring, dit omdat de plaatsvervanger optimaal beschikbaar zou zijn in de zin van artikel 4 van het ontwerp van koninklijk besluit”.

Gelet op die preciseringen zou het beter zijn om, zoals de gemachtigde van de minister voorstelt, in de ontworpen tekst te bepalen dat de plaatsvervanger alleen in de huisbewaarderswoning mag verblijven op voorwaarde dat de huisbewaarder zijn uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming heeft gegeven. In voorkomend geval zou kunnen worden bepaald dat wanneer de huisbewaarder een plaatsvervanger voordraagt, hij ook zijn toestemming daarvoor verleent. Er zou echter niet in enige sanctie kunnen worden voorzien indien de huisbewaarder

weigert om een plaatsvervanger voor te dragen of ermee in te stemmen dat de plaatsvervanger in de huisbewaarderswoning zou verblijven.

In het geval waarin de plaatsvervanger enerzijds door de huisbewaarder niet wordt voorgedragen, en anderzijds van de huisbewaarder niet de toestemming krijgt om in de huisbewaarderswoning te verblijven, kan niet worden toegestaan dat hij toegang zou krijgen tot de huisbewaarderswoning².

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Gregory DELANNAY

Pierre LIÉNARDY

² Een andere regeling geldt evenwel in geval van overmacht, zoals bij brand of overstroming.