



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.838/4
du 8 février 2017

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant diverses
dispositions en matière de
travail flexible'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.838/4
van 8 februari 2017

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
diverse bepalingen rond
flexwerk'

Le 12 janvier 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Défense, chargé de la Fonction publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant diverses dispositions en matière de travail flexible'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 février 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier 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 8 février 2017.

*

Op 12 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van diverse bepalingen rond flexwerk'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 8 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste 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 8 februari 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^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

Le projet d'arrêté royal est certes précédé d'un rapport au Roi mais la section de législation observe cependant qu'au sujet de plusieurs dispositions ce rapport ne fournit aucune explication.

Tel est le cas des articles suivants :

– l'article 5, qui modifie l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État' ;

– l'article 14, qui modifie l'article 116 du même arrêté ;

– l'article 19, qui modifie l'article 11, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 'relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région' (ci-après : l'arrêté du 19 juillet 2001).

La section de législation n'aperçoit pas la raison de cette abstention.

À la lecture du dossier, le projet examiné s'inscrit dans la perspective d'autres modifications de fonctionnement non seulement des administrations de l'État mais aussi des diverses personnes morales de droit public qui, au niveau de l'État fédéral, composent le secteur public sous des formes juridiques qui ne sont pas toutes unifiées, ainsi que les institutions publiques de sécurité sociale soumises quant à elles au régime de l'arrêté royal du 3 avril 1997 '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 (ci-après : l'arrêté royal du 3 avril 1997). Dès lors, le rapport au Roi gagnerait à présenter de manière globale le schéma général dans lequel ce projet précis se situe. Il convient en effet – et tel est l'objet d'un rapport au Roi – d'une part, de rendre compte de la situation présente et du droit en vigueur et d'autre part, de commenter la portée et l'objet des modifications contenues dans ce projet et, dans la mesure où cela est possible à ce stade, de leur contribution à l'objectif final que vise l'auteur du texte.

Dans la suite de cet avis, la section de législation attirera, à cet effet, l'attention de l'auteur particulièrement sur certaines dispositions en particulier.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. 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 certaines dispositions de l'arrêté en projet sont appelées à s'appliquer aux institutions publiques de sécurité sociale, il y a lieu d'accomplir cette formalité, ce qui n'a toutefois pas été le cas ¹.

Une telle consultation paraît d'autant plus utile compte tenu de l'article 19 du projet. De prime abord étrangère à l'objectif visant à aménager « le travail flexible » que l'arrêté en projet poursuit, cette disposition entend mettre à charge du budget de l'institution publique de sécurité sociale concernée le coût du traitement « des membres, des experts et des membres du personnel d'exécution des cellules, ainsi que des collaborateurs des secrétariats visés à l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, » de l'arrêté royal du 19 juillet 2001, lorsque la personne provient de cette institution (cette règle étant également prévue pour les organismes d'intérêt public fédéraux).

L'auteur veillera au bon accomplissement de cette formalité.

2. Dans le bref délai dont dispose la section de législation, celle-ci n'a pu procéder aux vérifications approfondies de la situation de chaque institution qui tombe dans le champ d'application des différentes dispositions en question ². L'auteur du texte vérifiera si les organes de gestion, conseil ou comité de gestion, de ces personnes morales doivent être consultés sur le projet à l'examen en vertu de la loi ou de leurs statuts. Il appartient à l'auteur du texte d'être en mesure de justifier toute différence de traitement qui résulterait du texte adopté et de s'en expliquer dès à présent dans le rapport au Roi.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Afin de mieux rendre compte de la portée réelle du projet, l'intitulé devrait être complété par les mots « dans le secteur public ». L'article 17 sera adapté en conséquence.

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, il ne faut pas viser l'article 119.2. L'arrêté en projet n'y puise en effet pas un de ses fondements juridiques puisque cet article ne confère directement aucune habilitation au Roi.

¹ Voir l'avis 41.185/3 donné le 19 septembre 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 novembre 2006 'relatif au télétravail dans la fonction publique administrative fédérale'.

² Au vu notamment des différentes bases légales qui servent de fondement juridique de ces diverses modifications.

2. À l'alinéa 3, il y a lieu de viser spécifiquement l'article 3, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 10 avril 1995 'relative à la redistribution du travail dans le secteur public'.

3. Parmi les fondements juridiques de l'arrêté, il convient de viser :

– l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public' ;

– l'article 4, § 2, 1^o, de la loi du 22 juillet 1993 'portant certaines mesures en matière de fonction publique' qui constitue le fondement juridique des dispositions par lesquelles le Roi règle les « conditions de travail des personnes sous contrat de travail » au sein des institutions et services visés à l'article 4, § 1^{er}, de la même loi ;

– l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 avril 1997, confirmé par la loi du 12 décembre 1997 (voir l'observation n° 1 sous les formalités préalables).

Par ailleurs, le préambule doit, le cas échéant, être complété par la mention de la ou des dispositions légales qui donnent au Roi le pouvoir d'adopter les mesures en projet pour ce qui concerne le personnel d'autres personnes morales de droit public étant donné que les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, qui sont visés à l'alinéa 1^{er} du préambule, ne confèrent un tel pouvoir au Roi que pour l'adoption des règles qui concernent les membres du personnel statutaire qui relèvent des services de l'administration générale.

4. L'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' qui est modifié par les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal en projet, sera mentionné au préambule.

DISPOSITIF

CHAPITRE I^{er}. – Modification de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État'

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE II. – Modification de l'arrêté royal du 10 avril 1995 'portant exécution de la loi du 10 avril 1995 relative à la redistribution du travail dans le secteur public'

Article 3

L'article 14, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 10 avril 1995 précise que « [l]e congé pour départ anticipé à mi-temps est temporairement interrompu » dans le cas où le membre du personnel bénéficie d'un congé parental, d'un congé d'adoption et congé d'accueil ou d'un congé pour interruption de la carrière professionnelle pour soins palliatifs ou pour assister ou prodiguer des soins à un membre du ménage ou de la famille. La question se pose de savoir si le congé pour départ anticipé à mi-temps est, dans l'intention de l'auteur, interrompu en tant que le membre du personnel, une fois la période de congé interruptive terminée, devra réintroduire sa

demande en vue de l'obtention d'un nouveau congé pour départ anticipé à mi-temps. Si tel n'est pas le cas, mieux vaudrait prévoir que le congé est « suspendu » et non pas « temporairement interrompu ».

La même observation vaut pour l'article 37 du projet (article 10, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 novembre 2006 'relatif au télétravail dans la fonction publique fédérale administrative').

CHAPITRE III. – Modification de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État'

Article 5

1. Quant à la forme, la disposition en projet trouve difficilement sa place à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 en voie de modification.

Il serait plus judicieux que la première phrase en projet prenne la forme d'un 3^o ajouté à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité.

Quant à la seconde phrase, elle devrait prendre la forme d'un alinéa 3 nouveau ajouté à l'article 2, § 1^{er}, précité, quitte à indiquer que ce nouvel alinéa, le cas échéant, se rapporte à l'hypothèse prévue dans le 3^o nouveau.

En tout état de cause, les subdivisions internes actuelles de l'article 2, § 1^{er}, sont peu claires, comme en témoigne l'article 40, alinéa 2, du projet qui mentionne « le nouvel article 2, § 1^{er}, 2^o, 3^e phrase » de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 alors qu'il s'agit actuellement de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation n° 1 formulée sous l'article 40.

2. La section de législation s'interroge sur la question de savoir ce que couvre l'habilitation conférée au ministre d'« élaborer un régime de travail spécifique sur [la] base d'une semaine de travail de 38h et d'une semaine de travail de 40h si ceci est nécessaire pour le fonctionnement du service ».

Le lien à établir entre la première et la seconde phrase de l'ajout apporté à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 n'apparaît pas *a priori*. En quoi, en effet, l'élaboration d'un régime de travail s'articule-t-elle avec la détermination du nombre d'heures et de minutes que compte un jour de travail dans le cadre de la fixation d'un jour de congé ou d'une absence ?

Dès lors, de deux choses l'une :

– soit la seconde phrase de la disposition trouve adéquatement sa place dans l'arrêté royal du 19 novembre 1998 et il appartient à l'auteur de s'en expliquer dans le rapport au Roi, plus particulièrement quant à son articulation avec la loi du 14 décembre 2000 'fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public' ;

– soit tel n'est pas le cas et elle doit dès lors être omise.

3. Enfin et subsidiairement, la section de législation n'aperçoit pas le sens des mots « avec un arrêté délibéré en conseil des ministres » dès lors que l'objet de la disposition est d'habiliter le « ministre compétent »³ à élaborer le régime de travail spécifique dont il est question dans cette disposition.

Article 6

1. L'article 8bis, § 2, alinéa 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précise les différents régimes de travail possibles dans le cadre d'une réduction des prestations en indiquant, pour chacun des types de réduction, que « la répartition des prestations est établie par demi-jours, par jours entiers ou par heures », sur une, deux ou trois semaines ou sur un mois.

Compte tenu de ces précisions, la section de législation n'aperçoit pas la portée exacte de l'alinéa 2 de la même disposition en projet qui prévoit

« Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les régimes de travail énumérés à l'alinéa 1^{er} peuvent être adaptés de manière à pouvoir être insérés dans un système de travail en équipe ».

Le rapport au Roi est muet à cet égard. Il serait utile pour éclairer les destinataires de la règle d'y préciser comment seront réalisées ces adaptations en donnant quelques exemples qui les illustreront.

2. En son paragraphe 3, alinéa 2, si le membre du personnel n'est pas d'accord avec le calendrier de travail déterminé par le président du comité de direction, le secrétaire général ou leur délégué, il peut renoncer à sa demande de congé.

Selon le paragraphe 3, alinéa 3, les mêmes autorités peuvent adapter, en fonction des besoins du service ou à la demande du membre du personnel, le calendrier de travail. Toutefois, si le membre du personnel n'est pas d'accord avec l'adaptation du calendrier dont il est informé deux mois à l'avance, la même possibilité de renoncer à son congé n'est pas aménagée. Cette hypothèse n'est cependant pas purement théorique.

L'auteur du projet est invité à examiner dans quelle mesure il ne serait pas cohérent de prévoir cette possibilité en l'assortissant d'une période de préavis qui, moyennant l'accord des deux parties, pourrait être supérieure à deux mois.

³ Non identifié par ailleurs.

Article 7

Dans un souci de sécurité juridique, les deux premières phrases de l'article 11, § 3, alinéa 2, en projet de l'arrêté du 19 novembre 1998 seront fusionnées comme suit :

« Le nombre de jours ouvrables de congé annuel de vacances qui peut être épargné par an est limité au nombre de jours ouvrables de congé annuel de vacances (la suite comme au projet) ».

Article 17

La date de l'arrêté royal sera complétée.

CHAPITRE IV. – Modification de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 'relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région'

Article 19

L'article 11, § 1^{er}, en vigueur, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 mentionne que l'employeur continue à payer le traitement « des membres, des experts et des membres du personnel d'exécution des cellules, ainsi que des collaborateurs des secrétariats visés à l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, [...] s'ils appartiennent à un service public fédéral ou un établissement scientifique de l'État », sans possibilité pour l'employeur d'en réclamer le remboursement au ministre ou secrétaire d'État concerné.

La modification en projet étend ce régime à deux nouvelles catégories d'organismes : « une institution publique de sécurité sociale, un organism[e] d'intérêt public fédéral ».

La question se pose de savoir comment identifier précisément quand une institution ou un organisme appartient à telle ou telle catégorie. S'agissant en particulier des « organismes d'intérêt public » fédéraux, s'agit-il de tous ceux qui sont mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 ou de certains seulement ? Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de préciser la portée de cette disposition. Les explications utiles seront apportées dans le rapport au Roi, muet sur cette disposition.

CHAPITRE V. – Modification de l'arrêté royal du 22 novembre 2006 'relatif au télétravail dans la fonction publique fédérale administrative'

Article 21

Au 2°, dans le texte en projet appelé à former le 2°/1, les mots « tel que défini ci-dessus » doivent être omis.

Article 25

La question se pose de savoir pourquoi la référence à la proposition prévue à l'article 9 de l'arrêté royal du 22 novembre 2006 n'est plus mentionnée à l'article 6, § 3, comme cadre de référence de la gestion de son travail confiée au télétravailleur et au travailleur en bureau satellite, notamment en son paragraphe 2.

Il serait utile que le rapport au Roi s'en explique.

CHAPITRE VI. – Modification de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant des dispositions diverses concernant la semaine de quatre jours et le travail à mi-temps à partir de 50 ou 55 ans dans le secteur public'

Article 36

L'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 ne comporte qu'un seul alinéa, la phrase liminaire de l'article 36 sera adaptée en conséquence.

Article 37

L'article 10, alinéa 4, en projet, n'est pas compréhensible.

Il devrait être réécrit pour mieux exprimer la règle qu'il entend porter.

CHAPITRE VII. – Modification de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 'relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale'

Article 38

1. La phrase liminaire de l'article 38 sera rédigée comme suit :

« Dans le titre II de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale, il est inséré un chapitre V/1. – Échelle de traitement dans le cadre d'une affectation temporaire dans une classe inférieure ou un niveau inférieur, qui contient l'article 23/1, rédigé comme suit : ».

2. À l'article 23/1, alinéa 2, en projet, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité de préciser que la règle en projet constitue une « dérogation à l'article 13, § 4, du présent arrêté » ; cette disposition n'étant pas applicable en l'espèce, ces mots seront donc omis.

3. La dernière phrase de l'article 23/1, alinéa 4, en projet, selon laquelle « l'alinéa 2 est d'application » est peu claire sur la question de savoir si l'ancienneté pécuniaire est recalculée ou non dans le grade ou la classe d'origine à la fin de l'affectation temporaire.

La disposition sera clarifiée : si l'intention est de ne procéder à aucun nouveau calcul, rien ne doit être prévu puisque l'hypothèse visée à l'article 13, § 4, de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 qui envisage un nouveau calcul de l'ancienneté pécuniaire n'est pas celle de l'affectation temporaire dans une classe ou un niveau inférieurs ; si l'intention est au contraire de procéder à un nouveau calcul de l'ancienneté pécuniaire lors de la fin de l'affectation temporaire pour tenir compte du fait que l'intéressé a été temporairement affecté dans une classe inférieure ou dans un grade d'un niveau inférieur, il conviendrait alors de déterminer comment il est procédé à ce nouveau calcul.

4. Les observations n^{os} 2 et 3 valent *mutatis mutandis* pour l'article 39 du projet.

Article 39

La disposition doit mieux faire apparaître que lors de l'affectation temporaire dans une classe inférieure ou dans un niveau inférieur, le traitement annuel ne peut pas excéder tel montant et non laisser apparaître qu'il s'agit dans le chef d'un agent de la garantie ou de l'octroi de ce montant.

La disposition sera revue sur ce point.

CHAPITRE VIII. – Dispositions transitoires et finales

Article 40

1. En ce qui concerne l'alinéa 2, il n'apparaît pas clairement ce qui, aux yeux de l'auteur du projet, constitue la « 3^e phrase » de l'article 2, § 1^{er}, 2^o (il s'agit en tout état de cause de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o). Il est renvoyé sur ce point à l'observation n° 1 sous l'article 5 et à la nécessité de réécrire entièrement l'article 2, § 1^{er}, afin que ce paragraphe traduise exactement les intentions poursuivies par l'auteur du projet, lesquelles pourraient ne pas être atteintes à la suite des modifications qu'il tend à apporter à ce paragraphe et à la manière dont ces modifications s'insèrent dans le texte existant déjà modifié.

2. Aux alinéas 2, 3, et 4, il y a lieu de régler l'applicabilité des articles de l'arrêté en projet et non celle des règles que ces articles contiennent.

3. À l'alinéa 4, les mots « et il est possible d'épargner pour la première fois un congé annuel de vacances après 2017 » sont inutiles puisqu'ils sont la conséquence de ce que les dispositions contenues à l'article 7 du projet s'appliqueront pour la première fois au « congé annuel de vacances » de l'année 2017 (et non « de l'année de vacances 2017 »).

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Aan het ontwerp van koninklijk besluit gaat weliswaar een verslag aan de Koning vooraf, maar de afdeling Wetgeving merkt op dat daarin verschillende bepalingen niet worden toegelicht.

Dat is het geval voor de volgende artikelen:

- artikel 5, dat strekt tot wijziging van artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 ‘betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen’;

- artikel 14, waarbij artikel 116 van hetzelfde besluit wordt gewijzigd;

- artikel 19, dat strekt tot wijziging van artikel 11, § 1, van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 ‘betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest’ (hierna: het besluit van 19 juli 2001).

De afdeling Wetgeving begrijpt niet waarom die toelichtingen ontbreken.

Uit het dossier blijkt dat het voorliggende ontwerp past in het kader van nog andere wijzigingen die zullen worden aangebracht, niet alleen in de werkwijze van de rijksbesturen, maar ook in die van de verschillende publiekrechtelijke rechtspersonen die op federaal niveau de overheidssector uitmaken in rechtsvormen die niet allemaal zijn geüniformiseerd, zoals de openbare instellingen van sociale zekerheid die hunnerzijds onder de regeling vallen 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 (hierna: het koninklijk besluit van 3 april 1997). Het verslag aan de Koning zou dus het algemene kader moeten schetsen waarin dit specifieke ontwerp past. Enerzijds moet immers een overzicht worden gegeven van de huidige situatie en het geldende recht, en anderzijds moet toelichting worden gegeven bij de strekking en de inhoud van de wijzigingen die het ontwerp bevat en, voor zover dat in dit stadium mogelijk is, van wat die wijzigingen bijdragen

tot het uiteindelijke doel dat de steller van de tekst nastreeft. Dat is de bedoeling van een verslag aan de Koning.

In het vervolg van dit advies zal de afdeling Wetgeving daartoe de aandacht van de steller in het bijzonder op een aantal specifieke bepalingen vestigen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Krachtens artikel 21, § 3, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 moet de voorgedijminister het ontwerp van het statuut van de personeelsleden in dienst van de openbare instellingen van sociale zekerheid, alsook elke wijziging daarvan, om voorafgaand advies voorleggen aan het College van de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid.

Aangezien het de bedoeling is dat bepaalde bepalingen van het ontworpen besluit toepasselijk zijn op de openbare instellingen van sociale zekerheid, moet dat vormvereiste vervuld zijn, wat echter niet het geval is.¹

Gelet op artikel 19 van het ontwerp lijkt een dergelijke raadpleging des te nuttiger. Die bepaling, die op het eerste gezicht niets te maken heeft met de organisatie van het “flexwerk” die het ontwerp nastreeft, strekt ertoe de kostprijs van de wedden “van de leden, experten en uitvoerende personeelsleden van de cellen en van de medewerkers van de secretariaten, bedoeld in artikel 10, § 1, eerste lid,” van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 ten laste te leggen van de begroting van de betreffende openbare instelling van sociale zekerheid wanneer de persoon uit die instelling komt (die regel geldt ook voor de federale instellingen van openbaar nut).

De steller moet erop toezien dat dat vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

2. De afdeling Wetgeving heeft in de korte tijd waarover ze beschikt, de situatie van elke instelling waarop de verschillende bepalingen in kwestie van toepassing zijn, niet grondig kunnen nagaan.² De steller van de tekst moet nagaan of de beheersorganen, de raad van beheer of het beheerscomité, van die rechtspersonen krachtens de wet of krachtens hun statuten moeten worden geraadpleegd over het voorliggende ontwerp. Hij moet elk verschil in behandeling dat uit de vastgestelde tekst zou voortvloeien, kunnen rechtvaardigen en daarover nu reeds uitleg geven in het verslag aan de Koning.

¹ Zie advies 41.185/3, op 19 september 2006 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 22 november 2006 ‘betreffende het telewerk in het federaal administratief openbaar ambt’.

² In het bijzonder gelet op het feit dat aan die verschillende wijzigingen verschillende rechtsgronden ten grondslag liggen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Om de werkelijke strekking van het ontwerp beter te kunnen weergeven, zou het opschrift moeten worden aangevuld met de woorden “in de overheidssector”. Artikel 17 moet dienovereenkomstig worden aangepast.

AANHEF

1. In het tweede lid behoort niet te worden verwezen naar artikel 119.2. Het ontwerpbesluit ontleent daaraan immers geen rechtsgrond aangezien dat artikel geen enkele machtiging rechtstreeks aan de Koning verleent.

2. In het derde lid moet specifiek worden verwezen naar artikel 3, § 3, eerste lid, van de wet van 10 april 1995 ‘betreffende de herverdeling van de arbeid in de openbare sector’.

3. Als rechtsgrond van het besluit moeten ook worden vermeld:

- artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’;

- artikel 4, § 2, 1°, van de wet van 22 juli 1993 ‘houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken’, dat de rechtsgrond vormt van de bepalingen waarbij de Koning de “arbeidsvoorwaarden van de met een arbeidsovereenkomst in dienst genomen personen” bij de instellingen en diensten bedoeld in artikel 4, § 1, van dezelfde wet regelt;

- artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997, bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997 (zie opmerking 1 bij de voorafgaande vormvereisten).

Voorts moet de aanhef in voorkomend geval worden aangevuld met de vermelding van de wettelijke bepaling(en) waarbij de Koning de bevoegdheid wordt verleend de ontworpen maatregelen uit te vaardigen voor het personeel van andere publiekrechtelijke rechtspersonen, gelet op het feit dat de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, die in het eerste lid van de aanhef worden vermeld, de Koning een dergelijke bevoegdheid enkel verlenen voor het vaststellen van de regels die betrekking hebben op de leden van het statutair personeel die onder de diensten van het algemeen bestuur ressorteren.

4. Het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’, dat bij de artikelen 1 en 2 van het ontworpen koninklijk besluit wordt gewijzigd, moet in de aanhef worden vermeld.

DISPOSITIEF

HOOFDSTUK I. – Wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK II. – Wijziging van het koninklijk besluit van 10 april 1995 ‘ter uitvoering van de wet van 10 april 1995 betreffende de herverdeling van de arbeid in de openbare sector’

Artikel 3

Het ontworpen artikel 14, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 april 1995 preciseert dat “het verlof voor halftijdse vervroegde uittreding (...) tijdelijk [wordt] onderbroken” wanneer het personeelslid ouderschapsverlof geniet, een adoptieverlof of opvangverlof, of een verlof voor loopbaanonderbreking om palliatieve zorg te verstrekken of om een gezins- of familielid bij te staan of verzorging te bieden. De vraag rijst of het de bedoeling van de steller is dat het verlof voor halftijdse vervroegde uittreding wordt onderbroken in zoverre het personeelslid zijn aanvraag na afloop van de periode van onderbrekingsverlof opnieuw moet indienen om een nieuw verlof voor halftijdse vervroegde uittreding te verkrijgen. Indien dat niet het geval is, kan beter worden gesteld dat het verlof wordt “opgeschort” in plaats van “tijdelijk onderbroken”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 37 van het ontwerp (artikel 10, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 november 2006 ‘betreffende het telewerk in het federaal administratief openbaar ambt’).

HOOFDSTUK III. – Wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1998 ‘betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen’

Artikel 5

1. Formeel beschouwd hoort de ontworpen bepaling niet thuis in artikel 2, § 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 dat wordt gewijzigd.

De eerste ontworpen zin zou beter een bepaling 3° vormen die wordt toegevoegd aan het voornoemde artikel 2, § 1, eerste lid.

De tweede zin zou een nieuw derde lid moeten vormen van het voornoemde artikel 2, § 1, waarbij dan wel vermeld moet worden dat dat nieuwe lid betrekking heeft op het geval waarin de nieuwe bepaling onder 3° voorziet.

Hoe dan ook zijn de huidige interne onderverdelingen van artikel 2, § 1, onduidelijk, zoals blijkt uit artikel 40, tweede lid, van het ontwerp, waarin “het nieuwe artikel 2, § 1, 2°, 3e zin” van het koninklijk besluit van 19 november 1998 wordt vermeld, terwijl het thans gaat om artikel 2, § 1, eerste lid, 2°.

Voor het overige wordt verwezen naar opmerking 1 bij artikel 40.

2. De afdeling Wetgeving vraagt zich af wat de machtiging omvat die aan de minister wordt verleend om “een specifieke arbeidsregeling [uit te werken] op basis van een 38u-werkweek en een 40u-werkweek indien dit noodzakelijk is voor de werking van de dienst”.

Het is *a priori* niet duidelijk welk verband er bestaat tussen de eerste en de tweede zin van de tekst waarmee artikel 2, § 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 wordt aangevuld. De vraag rijst immers wat het uitwerken van een arbeidsregeling te maken heeft met het bepalen van het aantal uren en minuten dat een werkdag telt, wanneer het erom gaat een dag verlof of een afwezigheid vast te stellen.

Het is dus het ene of het andere:

- ofwel hoort de tweede zin van de bepaling thuis in het koninklijk besluit van 19 november 1998 en moet de steller van het ontwerp daarover in het verslag aan de Koning uitleg verschaffen, meer bepaald over de wijze waarop ze aansluit bij de wet van 14 december 2000 ‘tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector’;

- ofwel is dat niet het geval en moet die zin worden weggelaten.

3. Ten slotte en in bijkomende orde begrijpt de afdeling Wetgeving niet welk nut de woorden “met een in ministerraad overlegd besluit” hebben, aangezien de bepaling net aan de “bevoegde minister”³ de bevoegdheid verleent om de specifieke arbeidsregeling uit te werken waarvan in die bepaling sprake is.

Artikel 6

1. Het ontworpen artikel 8bis, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 verstrekt nadere uitleg over de verschillende arbeidstijdregelingen die mogelijk zijn in het kader van een vermindering van de prestaties door voor elk type van vermindering te vermelden dat “de verdeling van de prestaties geschiedt in halve dagen, volledige dagen of in uren” gespreid over één, twee of drie weken of over een maand.

Gelet op deze preciseringen ziet de afdeling Wetgeving niet in wat de precieze draagwijdte is van het tweede lid van dezelfde ontworpen bepaling, waarin het volgende staat:

“In afwijking van het eerste lid kunnen de arbeidsregelingen opgesomd in het eerste lid worden aangepast zodat ze in een ploegensysteem kunnen worden ingepast.”

³ Die overigens niet nader wordt aangeduid.

In het verslag aan de Koning wordt daarover niets gezegd. Teneinde de adressaten van de rechtsregel meer inzicht te verschaffen zou het nuttig zijn dat erin wordt gepreciseerd hoe die aanpassingen zullen worden aangebracht en dat ter illustratie enkele voorbeelden worden gegeven.

2. Paragraaf 3, tweede lid, bepaalt dat het personeelslid van zijn verlofaanvraag kan afzien, indien hij niet akkoord gaat met de werkkalender die door de voorzitter van het directiecomité, de secretaris-generaal of hun afgevaardigde bepaald is.

Luidens paragraaf 3, derde lid, kunnen de voorzitter van het directiecomité, de secretaris-generaal of hun afgevaardigde de werkkalender aanpassen op basis van de noden van de dienst of op vraag van het personeelslid. Er is evenwel niet bepaald dat het personeelslid van zijn verlof kan afzien wanneer het niet akkoord gaat met de aanpassing van de kalender, waarvan hij twee maanden op voorhand op de hoogte wordt gebracht. Dat geval bestaat echter niet alleen in theorie.

De steller van het ontwerp wordt verzocht na te gaan in hoeverre het niet logisch zou zijn in die mogelijkheid te voorzien en daaraan een opzegtermijn te koppelen die, met instemming van beide partijen, meer dan twee maanden zou kunnen bedragen.

Artikel 7

Ter wille van de rechtszekerheid moeten de eerste twee zinnen van het ontworpen artikel 11, § 3, tweede lid, van het besluit van 19 november 1988 als volgt worden samengevoegd:

“Op jaarbasis wordt het aantal werkdagen jaarlijks vakantieverlof dat kan worden opgespaard, begrensd tot het aantal werkdagen jaarlijks vakantieverlof dat hoger ligt dan de minimumduur (voorts zoals in het ontwerp).”

Artikel 17

De datum van het koninklijk besluit moet aangevuld worden.

HOOFDSTUK IV – Wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 ‘betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest’

Artikel 19

In het vigerende artikel 11, § 1, van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 wordt vermeld dat de werkgever de wedde verder blijft uitbetalen “van de leden, experts en uitvoerende personeelsleden van de cellen en van de medewerkers van de secretariaten, bedoeld

in artikel 10, § 1, eerste lid, (...) indien ze behoren tot een federale overheidsdienst of een wetenschappelijke instelling van de Staat” en dat de werkgever de betrokken minister of staatssecretaris niet om de terugbetaling ervan kan verzoeken.

Bij de ontworpen wijziging wordt deze regeling uitgebreid tot twee nieuwe categorieën van instellingen: “een openbare instelling van sociale zekerheid, een [federale] instelling van openbaar nut”.

De vraag rijst hoe nauwkeurig aangegeven kan worden dat een instelling tot deze of gene categorie behoort. Als het inzonderheid gaat om de federale “instellingen van openbaar nut”, gaat het dan om alle instellingen waarvan sprake is in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 of alleen om sommige ervan? Ter wille van de rechtszekerheid moet gepreciseerd worden wat de draagwijdte van die bepaling is. De dienstige toelichtingen moeten verstrekt worden in het verslag aan de Koning, waarin niets gezegd wordt over die bepaling.

HOOFDSTUK V – Wijziging van het koninklijk besluit van 22 november 2006 ‘betreffende het telewerk in het federaal administratief openbaar ambt’

Artikel 21

In de bepaling onder 2° moeten in de ontworpen tekst die punt 2°/1 zou worden, de woorden “zoals hierboven gedefinieerd” worden geschrapt.

Artikel 25

De vraag rijst waarom in artikel 6, § 3, niet meer wordt verwezen naar het voorstel bedoeld in artikel 9 van het koninklijk besluit van 22 november 2006, als referentiekader voor de organisatie van het werk die inzonderheid in paragraaf 2 van dat artikel aan de telewerker en de satellietwerker toevertrouwd wordt.

Het zou nuttig zijn dat dat in het verslag aan de Koning zou worden verklaard.

HOOFDSTUK VI – Wijziging van het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende diverse bepalingen betreffende de vierdagenweek en het halftijds werken vanaf 50 of 55 jaar in de openbare sector’

Artikel 36

Aangezien artikel 9, § 1, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 uit slechts één lid bestaat, dient de inleidende zin van artikel 36 dienovereenkomstig aangepast te worden.

Artikel 37

Het ontworpen artikel 10, vierde lid, is onbegrijpelijk.

Het zou herschreven moeten worden teneinde de erin vervatte regel beter te verwoorden.

HOOFDSTUK VII – Wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 ‘betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’

Artikel 38

1. De inleidende zin van artikel 38 dient gesteld te worden als volgt:

“In titel II van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt wordt een hoofdstuk V/1. - Weddeschaal in het kader van een tijdelijke affectatie in een lagere klasse of een lager niveau, ingevoegd dat artikel 23/1 bevat, luidende:”

2. De afdeling Wetgeving ziet niet in wat het nut ervan is in het ontworpen artikel 23/1, tweede lid, te preciseren dat de ontworpen regel “[een] afwijking [vormt] van artikel 13, § 4, van dit besluit”; aangezien die bepaling *in casu* niet van toepassing is, moeten die woorden dus geschrapt worden.

3. De laatste zin van het ontworpen artikel 23/1, vierde lid, waarin gesteld wordt dat “het tweede lid (...) van toepassing [is]” is onduidelijk wat betreft de vraag of de geldelijke anciënniteit na afloop van de tijdelijke aanstelling al dan niet herberekend wordt volgens de oorspronkelijke graad of klasse.

De bepaling moet verduidelijkt worden: als het de bedoeling is helemaal niet te herberekenen, moet niets bepaald worden vermits het in het geval bedoeld in artikel 13, § 4, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013, waarin sprake is van een herberekening van de geldelijke anciënniteit, niet gaat om de tijdelijke aanstelling in een lagere klasse of een lager niveau; als het daarentegen de bedoeling is de geldelijke anciënniteit te herberekenen na afloop van de tijdelijke aanstelling om rekening te houden met het feit dat de betrokkene tijdelijk in een lagere klasse of in een graad van een lager niveau aangesteld was, zou moeten worden bepaald hoe die herberekening gebeurt.

4. De opmerkingen 2 en 3 zijn *mutatis mutandis* van toepassing op artikel 39 van het ontwerp.

Artikel 39

De bepaling moet duidelijker aangeven dat bij de tijdelijke aanstelling in een lagere klasse of in een lager niveau de jaarwedde niet hoger mag zijn dan een bepaald bedrag. Er mag niet in staan dat dit bedrag aan een ambtenaar gewaarborgd of toegekend wordt.

De bepaling moet op dat punt herzien worden.

HOOFDSTUK VIII – Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 40

1. Wat het tweede lid betreft, is niet duidelijk wat voor de steller van het ontwerp de “derde zin” van artikel 2, § 1, 2° is (het gaat in ieder geval om artikel 2, § 1, eerste lid, 2°). Op dat punt wordt verwezen naar opmerking 1 bij artikel 5 en naar de noodzaak om artikel 2, § 1, in zijn geheel te herschrijven, zodat uit die paragraaf duidelijk blijkt wat de doelstellingen zijn van de steller van het ontwerp, doelstellingen die mogelijk niet bereikt kunnen worden als gevolg van de wijzigingen die hij wil aanbrengen in die paragraaf en in de wijze waarop die wijzigingen worden ingevoegd in de bestaande tekst die reeds gewijzigd is.

2. In het tweede, derde en vierde lid moet bepaald worden welke artikelen van het ontworpen besluit van toepassing zijn en niet welke regels vervat in die artikelen van toepassing zijn.

3. In het vierde lid zijn de woorden “en er kan voor het eerst jaarlijks vakantieverlof worden opgespaard na afloop van 2017” overbodig, aangezien die regel voortvloeit uit het feit dat de bepalingen vervat in artikel 7 van het ontwerp voor het eerst van toepassing zullen zijn op het “jaarlijks vakantieverlof” van het jaar 2017 (en niet “van het vakantiejaar van 2017”).

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY