



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.335/1
van 17 november 2021

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot bepaling van de te
volgen procedure voor het
opstellen en het wijzigen van
het arbeidsreglement dat van
toepassing is op de Hoge Raad
voor de Justitie en op de door
haar tewerkgestelde
werknemers’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.335/1
du 17 novembre 2021

sur

un projet d'arrêté royal ‘fixant
la procédure à suivre pour
l'établissement et la
modification du règlement de
travail qui s'applique au
Conseil Supérieur de la Justice
et aux travailleurs qu'il
occupe’

Op 19 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de te volgen procedure voor het opstellen en het wijzigen van het arbeidsreglement dat van toepassing is op de Hoge Raad voor de Justitie en op de door haar tewerkgestelde werknemers’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 november 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 november 2021.

*

Le 19 octobre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant la procédure à suivre pour l'établissement et la modification du règlement de travail qui s'applique au Conseil Supérieur de la Justice et aux travailleurs qu'il occupe’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 novembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 novembre 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de procedure te bepalen voor het opstellen en het wijzigen van het arbeidsreglement dat van toepassing is op de Hoge Raad voor de Justitie en op de werknemers ervan.

3. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 15^{septies} van de wet van 8 april 1965 ‘tot instelling van de arbeidsreglementen’ waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. In het opschrift dient het woord “haar” te worden vervangen door het woord “hem”.

Aanhef

5. In het derde lid van de aanhef dient in de Franse tekst de datum van het reglement van de Hoge Raad voor de Justitie te worden aangepast. Men schrijve “18 septembre 2002” in de plaats van “18 décembre 2002”.

Artikel 2

6.1. Ook wat artikel 2, punten 4° en 6°, van het ontwerp betreft, is bijkomend redactioneel nazicht vereist.

6.2. Zo dient in de Nederlandse tekst van punt 4° de datum van het koninklijk besluit te worden aangevuld met het jaartal 2003. Ook de datum van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* dient te worden verbeterd. Men schrijve “24 januari 2003” in de plaats van “24 november 2003”.

In de Franse tekst van punt 4° dient eveneens de datum van het reglement van de Hoge Raad voor de Justitie te worden aangepast. Men schrijve “18 septembre 2002” in de plaats van “18 novembre 2002”.

6.3. Met het oog op de overeenstemming tussen de taalversies van het ontwerp en gelet op de definitie onder punt 1°, dient in de Nederlandse tekst van punt 6° de zinsnede “deze wet” te worden vervangen door “de wet”.

Artikel 5

7.1. Ondervraagd omtrent de mogelijke overlapping tussen elementen uit het in artikel 5, paragraaf 1, punt a), van het ontwerp vermelde reglement en uit het overeenkomstig artikel 3 van het ontwerp op te stellen of te wijzigen arbeidsreglement, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Le statut des membres du personnel administratif du CSJ comporte effectivement des dispositions devant être mentionnées dans le règlement de travail conformément à la loi du 8 avril 1965 (obligations incombant aux membres du personnel par exemple).

Le statut du personnel qui accueille les dispositions ici concernées a été approuvé par le Roi (par arrêtés royaux des 9 novembre 2003, 27 octobre 2006 et 9 août 2020) comme le prévoit l'article 259bis-6 du Code judiciaire.

Ces dispositions sont exclues du champ d'application de la procédure prévue par le projet d'arrêté royal soumis pour l'établissement (et la modification) du règlement de travail pour éviter de soumettre à l'accord du personnel des dispositions qui ont reçu une assise réglementaire par ce mécanisme déjà intervenu d'approbation par le Roi.”

Ondervraagd over de draagwijdte van artikel 5, paragraaf 1, punt b), van het ontwerp verklaarde de gemachtigde:

“Ce paragraphe est conçu, dans le même ordre d'idées, pour exclure de la même procédure les dispositions qui contiennent des mentions devant apparaître dans le règlement de travail et qui sont actuellement prévues dans des règlements adoptés par l'assemblée générale du CSJ. Il s'agit d'éviter également de remettre en question des dispositions déjà définies par l'autorité et non contestées, qui sont actuellement mises en œuvre au sein de l'institution.”

De gemachtigde voegde daaraan toe:

“Les observations émises au sujet de ces points de l'article 5 ont conduit à sa reformulation suivante, afin de mieux concrétiser l'objectif qu'il poursuit, à savoir d'exclure des modalités prévues pour l'établissement du règlement du travail les dispositions ‘actuelles’ du statut, des règlements et notes de service qui contiennent des mentions obligatoires. Ces dispositions ne sont toutefois exclues qu'en leur teneur au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal (en projet). Toute modification qui leur sera[it] portée ultérieurement sera donc effectivement soumise à la procédure d'accord prévue par le projet l'arrêté royal.”

De gemachtigde stelde vervolgens voor om de formulering van artikel 5 van het ontwerp aan te passen als volgt:

“De in artikel 3 voorgeschreven regels zijn niet van toepassing op de bepalingen van het statuut van het administratief personeel van de Hoge Raad voor de Justitie, van de door de Algemene Vergadering goedgekeurde reglementen en van de dienstnota's die verplichte vermeldingen in de zin van de wet bevatten en van toepassing zijn op de datum van inwerkingtreding van dit besluit.”

7.2. De redactie van artikel 5, § 1, b), van het ontwerp is onduidelijk en de vermelding van de wettelijke bepalingen die gelden voor de Rijksambtenaren roept vragen op in het licht van de hiërarchie der normen. Uit het alternatieve tekstvoorstel blijkt dat de erin bedoelde uitsluiting betrekking heeft op de reglementen die door de Algemene Vergadering worden goedgekeurd en die verplichte vermeldingen in de zin van de wet bevatten, waarmee kan worden ingestemd.

Noch uit artikel 5, § 1, van het ontwerp, noch uit het alternatieve tekstvoorstel geformuleerd door de gemachtigde, blijkt echter op duidelijke wijze of de in artikel 3 van het ontwerp voorgeschreven regels van toepassing zijn op toekomstige wijzigingen van het reglement van 21 mei 2003 houdende het statuut van het administratief personeel van de Hoge Raad voor de Justitie, evenals van de door de Algemene Vergadering goedgekeurde reglementen. Zowel de tekst van het ontwerp als het alternatieve tekstvoorstel vanwege de gemachtigde zouden immers zo begrepen kunnen worden dat, enkel wat de dienstnota's betreft, wordt verwezen naar de bepalingen die van toepassing zijn op de datum van inwerkingtreding van dit besluit.

Indien het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp dat toekomstige wijzigingen aan de in artikel 5, § 1, a) en b), van het ontwerp bedoelde bepalingen die, in voorkomend geval, overeenkomstig de wet van 8 april 1965 in het arbeidsreglement moeten worden opgenomen, eveneens het voorwerp dienen te zijn van de procedure bedoeld in artikel 3 van het ontwerp, dient dit op meer duidelijke wijze tot uiting te worden gebracht in de ontworpen bepaling.

7.3. Over een gelijkaardige bepaling als artikel 5, § 2, van het ontwerp heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving in advies 54.172/1 van 21 oktober 2013 het volgende opgemerkt:¹

“Wellicht dient het bepaalde in artikel 5, § 1, a) en b), *juncto* § 2, van het ontwerp zo te worden begrepen dat de erin bedoelde bepalingen die, in voorkomend geval, overeenkomstig de wet van 8 april 1965 in het arbeidsreglement moeten worden opgenomen, niet het voorwerp dienen te zijn van de procedure bedoeld in artikel 3 van het ontwerp maar wel op dezelfde wijze kenbaar worden gemaakt als een ontwerp van arbeidsreglement of van wijziging ervan. Het verdient dan aanbeveling om die bepalingen redactioneel nauwer te laten aansluiten bij de bedoeling ervan, wat thans niet het geval is. Overeenkomstig de Franse tekst schrijve men in de Nederlandse tekst van paragraaf 2: ‘... kan elke werknemer bovendien een afschrift van de tekst van dat ontwerp ontvangen’.”

¹ Adv.RvS 54.172/1 van 21 oktober 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 15 december 2013 ‘tot bepaling van de te volgen procedure voor het opstellen en het wijzigen van het arbeidsreglement dat van toepassing is op de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op de door haar tewerkgestelde werknemers’, opmerking 10.

Naar aanleiding van de vraag of de kennisgeving in artikel 5, § 2, van het ontwerp moet plaatsvinden voordat of nadat de betrokken bepalingen zijn opgesteld of gewijzigd, verklaarde de gemachtigde dat effectief een kennisgeving na wijziging werd beoogd, maar dat in het licht van de voorgestelde herformulering van artikel 5 van het ontwerp wordt voorgesteld om de tweede paragraaf in deze bepaling weg te laten, hetgeen door de gemachtigde als volgt wordt verantwoord:

“S’agissant en effet des dispositions des instruments évoqués (statut, règlements, notes de service) qui ne contiennent aucune mention à intégrer au règlement de travail, les modalités de la communication de leur établissement/modification (ce que visait le §2 de l’article 5), aussi importantes qu’elles soient, n’apparaissent pas avoir leur place dans le présent (projet d’) arrêté royal comme elles sont, par essence, étrangères au règlement de travail.”

Daarmee kan worden ingestemd.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la procédure pour l'établissement et la modification du règlement de travail applicable au Conseil supérieur de la Justice et aux travailleurs qu'il occupe.

3. Le dispositif en projet trouve son fondement juridique dans l'article 15^{septies} de la loi du 8 avril 1965 'instituant les règlements de travail' visé dans le premier alinéa du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Dans l'intitulé du texte néerlandais, on remplacera le mot « haar » par le mot « hem ».

Préambule

5. Au troisième alinéa du préambule, il convient d'adapter, dans le texte français, la date du règlement du Conseil supérieur de la Justice. On écrira « 18 septembre 2002 » au lieu de « 18 décembre 2002 ».

Article 2

6.1. Un examen complémentaire sur le plan rédactionnel est également requis en ce qui concerne l'article 2, 4^o et 6^o, du projet.

6.2. Ainsi, dans le texte néerlandais du 4^o, on complètera le date de l'arrêté royal par le millésime 2003. La date de publication au *Moniteur belge* doit également être rectifiée. On écrira « 24 januari 2003 » au lieu de « 24 november 2003 ».

La date du règlement du Conseil Supérieur de la Justice doit également être adaptée au 4^o du texte français. On écrira « 18 septembre 2002 » au lieu de « 18 novembre 2002 ».

6.3. Dans un souci de concordance entre les versions linguistiques du projet et compte tenu de la définition figurant au 1°, il convient de remplacer, au 6° du texte néerlandais, les mots « deze wet » par les mots « de wet ».

Article 5

7.1. Interrogé sur le double emploi éventuel entre des éléments du règlement mentionné à l'article 5, paragraphe 1^{er}, point a), du projet et du règlement de travail à établir ou à modifier conformément à l'article 3 du projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Le statut des membres du personnel administratif du CSJ comporte effectivement des dispositions devant être mentionnées dans le règlement de travail conformément à la loi du 8 avril 1965 (obligations incombant aux membres du personnel par exemple).

Le statut du personnel qui accueille les dispositions ici concernées a été approuvé par le Roi (par arrêtés royaux des 9 novembre 2003, 27 octobre 2006 et 9 août 2020) comme le prévoit l'article 259bis-6 du Code judiciaire.

Ces dispositions sont exclues du champ d'application de la procédure prévue par le projet d'arrêté royal soumis pour l'établissement (et la modification) du règlement de travail pour éviter de soumettre à l'accord du personnel des dispositions qui ont reçu une assise réglementaire par ce mécanisme déjà intervenu d'approbation par le Roi ».

Interrogé sur la portée de l'article 5, paragraphe 1^{er}, point b), du projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Ce paragraphe est conçu, dans le même ordre d'idées, pour exclure de la même procédure les dispositions qui contiennent des mentions devant apparaître dans le règlement de travail et qui sont actuellement prévues dans des règlements adoptés par l'assemblée générale du CSJ. Il s'agit d'éviter également de remettre en question des dispositions déjà définies par l'autorité et non contestées, qui sont actuellement mises en œuvre au sein de l'institution ».

Le délégué a ajouté :

« Les observations émises au sujet de ces points de l'article 5 ont conduit à sa reformulation suivante, afin de mieux concrétiser l'objectif qu'il poursuit, à savoir d'exclure des modalités prévues pour l'établissement du règlement du travail les dispositions 'actuelles' du statut, des règlements et notes de service qui contiennent des mentions obligatoires. Ces dispositions ne sont toutefois exclues qu'en leur teneur au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal (en projet). Toute modification qui leur sera[it] portée ultérieurement sera donc effectivement soumise à la procédure d'accord prévue par le projet l'arrêté royal ».

Le délégué a ensuite proposé d'adapter la formulation de l'article 5 du projet comme suit :

« Les modalités prescrites à l'article 3 ne s'appliquent pas aux dispositions du statut du personnel du Conseil supérieur de la Justice, des règlements approuvés par l'assemblée générale et des notes de service qui contiennent des mentions obligatoires au sens de la loi et sont d'application à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté royal ».

7.2. La rédaction de l'article 5, § 1^{er}, b), du projet n'est pas claire et la mention des dispositions légales applicables aux agents de l'État soulève des questions au regard de la hiérarchie des normes. Il ressort de la proposition de texte alternative que l'exclusion qui y est visée concerne les règlements qui sont approuvés par l'Assemblée générale et qui contiennent des mentions obligatoires au sens de la loi, proposition à laquelle on peut se rallier.

Toutefois, il ne ressort de manière précise ni de l'article 5, § 1^{er}, du projet, ni de la proposition de texte alternative formulée par le délégué si les règles prescrites à l'article 3 du projet sont applicables aux modifications futures du règlement du 21 mai 2003 portant le statut du personnel administratif du Conseil supérieur de la Justice, ainsi que des règlements approuvés par l'Assemblée générale. En effet, tant le texte du projet que la proposition de texte alternative formulée par le délégué pourraient être interprétés en ce sens qu'il est fait référence, uniquement en ce qui concerne les notes de service, aux dispositions applicables à la date d'entrée en vigueur de cet arrêté.

Si l'intention des auteurs du projet est que les modifications futures apportées aux dispositions visées à l'article 5, § 1^{er}, a) et b), du projet qui, le cas échéant, seront intégrées dans le règlement de travail conformément à la loi du 8 avril 1965 doivent également faire l'objet de la procédure visée à l'article 3 du projet, il convient de l'exprimer plus clairement dans la disposition en projet.

7.3. À propos d'une disposition analogue à l'article 5, § 2, du projet, le Conseil d'État, section de législation, a formulé dans l'avis 54.172/1 du 21 octobre 2013 les observations suivantes ¹ :

« Sans doute faut-il interpréter le dispositif de l'article 5, § 1^{er}, a) et b), combiné au § 2, du projet, en ce sens que les dispositions qui y sont visées qui, le cas échéant, seront intégrées dans le règlement de travail conformément à la loi du 8 avril 1965 ne doivent pas faire l'objet de la procédure visée à l'article 3 du projet mais doivent bel et bien être notifiées de la même manière qu'un projet ou qu'une modification de règlement de travail. Il est recommandé de rédiger ces dispositions de sorte qu'elles traduisent mieux l'intention qui les sous-tend, ce qui n'est pas le cas actuellement. Conformément au texte français, on écrira dans le texte néerlandais du paragraphe 2 : '... kan elke werknemer bovendien een afschrift van de tekst van dit ontwerp ontvangen' ».

¹ Avis C.E. 54.172/1 du 21 octobre 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 15 décembre 2013 'fixant la procédure à suivre pour l'établissement et la modification du règlement de travail applicable à la Commission de la protection de la vie privée et aux travailleurs qu'elle occupe', observation 10.

À la question qui lui a été posée de savoir si la notification prévue à l'article 5, § 2, du projet doit intervenir avant ou après l'établissement ou la modification des dispositions concernées, le délégué a répondu qu'il s'agissait effectivement d'une notification après modification, mais qu'à la lumière de la reformulation proposée de l'article 5 du projet, il est proposé d'omettre le paragraphe 2 dans cette disposition, omission qu'il justifie comme suit :

« S'agissant en effet des dispositions des instruments évoqués (statut, règlements, notes de service) qui ne contiennent aucune mention à intégrer au règlement de travail, les modalités de la communication de leur établissement/modification (ce que visait le § 2 de l'article 5), aussi importantes qu'elles soient, n'apparaissent pas avoir leur place dans le présent (projet d')arrêté royal comme elles sont, par essence, étrangères au règlement de travail ».

On peut se rallier à ce point de vue.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME