



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.164/16
van 29 september 2025

avis 78.164/16
du 29 septembre 2025

over

sur

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 het Instituut
voor Gerechtelijke Opleiding
en op de door zijn
tewerkgestelde werknemers'

un projet d'arrêté royal 'fixant
la procédure à suivre pour
l'établissement et la
modification du règlement de
travail applicable à l'Institut
de formation judiciaire et aux
travailleurs qu'il occupe'

Op 1 september 2025 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 het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding en op de door zijn tewerkgestelde werknemers’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 18 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D’ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 september 2025.

*

Le 1^{er} septembre 2025, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre de l’Emploi 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 applicable à l’Institut de formation judiciaire et aux travailleurs qu’il occupe’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 18 septembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Johan PUT, assesseur, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Annelies D’ESPALLIER, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 29 septembre 2025.

*

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 sterkt ertoe de procedure te bepalen voor het opstellen en het wijzigen van het arbeidsreglement dat van toepassing is op het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding en op zijn werknemers.

3. Het ontwerp van besluit vindt rechtsgrond in 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 de Nederlandse versie van het opschrift dienen de woorden “en op de door zijn tewerkgestelde werknemers” te worden vervangen door de woorden “en op zijn werknemers”.

Artikel 5

5.1. Artikel 5, § 1, van het ontwerp bepaalt dat de in artikel 3 voorgeschreven procedure in drie gevallen niet van toepassing is.

Op de vraag of er een overlapping kan bestaan tussen het in artikel 5, § 1, a), van het ontwerp bedoelde personeelsstatuut en het overeenkomstig artikel 3 op te stellen of te wijzigen arbeidsreglement, antwoordde de gemachtigde dat dit inderdaad kan voorkomen. Hij voegde toe:

“L’exclusion visée à l’article 5, § 1er, a) doit nous permettre de faire aboutir la réforme du statut sans avoir à suivre, au préalable, la procédure instituée aux articles 2 à 4 du projet d’arrêté pour les points actuellement réglés par le règlement de travail.”

Bevraagd over de draagwijdte van artikel 5, § 1, b), van het ontwerp antwoordde de gemachtigde dat die bepaling verwijst “aux règles applicables au personnel de l’IFJ, à défaut de décision contraire du conseil d’administration, en application de l’article 29 de la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et la gestion des connaissances et portant création de l’Institut de formation judiciaire.”

De gemachtigde verduidelijkte de bedoeling van de stellers voorts als volgt:

“De manière similaire, cette exception permet d'exclure de la procédure de consultation du travailleur les règles que la loi ou le statut précité imposeraient à l'IFJ. Il n'apparaît en effet pas concevable que l'élaboration de ces règles ou leur intégration au sein de l'IFJ soit conditionné au respect préalable de la procédure instituée par le projet d'arrêté royal soumis à votre avis.”

Aan de gemachtigde werd gevraagd wat wordt bedoeld met de vermelding van “de dienstnota's die van toepassing zijn op het moment van inwerkingtreding van onderhavig koninklijk besluit” in artikel 5, § 1, c), van het ontwerp. Ook werd gevraagd welke procedure zal gelden voor dienstnota's die worden aangenomen na de inwerkingtreding van de voorliggende regeling. De gemachtigde antwoordde:

“Dans le même ordre d'idée, par souci de stabilité juridique, les notes de service préexistantes ne font pas l'objet de la procédure prévue par le projet d'arrêté royal soumis à votre avis. 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.

En pratique, certaines notes adaptent des modalités devant être incluses au règlement de travail, soit notamment les modalités de récupération, de procédure de justification maladie, de procédure de congés, de télétravail, de chèques-repas...

L'objectif est effectivement que les modifications futures de ces notes, si elles devaient concerner des mentions tombant sous le champ d'application du règlement de travail, passent par la procédure prévue par l'arrêté. Il s'agit ici d'une disposition permettant d'assurer une transition entre la situation préexistante à la procédure prévue par le projet et celui-ci.”

5.2. De redactie van artikel 5, § 1, b), van het ontwerp is onduidelijk en de vermelding van wettelijke bepalingen die gelden voor het in vast verband benoemd personeel roept vragen op in het licht van de hiërarchie der normen. Bovendien wordt ter wille van de leesbaarheid van de regelgeving in ieder geval beter expliciet melding gemaakt van de daar bedoelde norm, namelijk artikel 29 van de wet van 31 januari 2007 ‘inzake de gerechtelijke opleiding en kennisbeheer en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding’.

Uit de verklaringen van de gemachtigde blijkt dat de in artikel 5, § 1, a) tot c), van het ontwerp bedoelde uitsluitingen enkel betrekking hebben op het personeelsstatuut, de toepasselijke regelgeving en de dienstnota's die reeds bestaan op het ogenblik van de inwerkingtreding van het besluit. Uit artikel 5, § 1, blijkt echter niet op duidelijke wijze dat de in artikel 3 voorgeschreven regels van toepassing zijn op toekomstige wijzigingen. De tekst van het ontwerp zou 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 inderdaad de bedoeling is van de stellers van het ontwerp dat toekomstige wijzigingen aan de in artikel 5, § 1, a) tot c), van het ontwerp bedoelde bepalingen die, 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. Dergelijke bepalingen kunnen immers niet buiten de procedure van opmaak of wijziging van het arbeidsreglement worden gehouden.

5.3. Indien het bepaalde in artikel 5, § 1, c), van het ontwerp moet worden opgevat als een overgangsregeling, verdient het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt aanbeveling om dit onder te brengen in een afzonderlijke overgangsbepaling.¹

6. Wellicht dient het bepaalde in artikel 5, § 2, van het ontwerp zo te worden begrepen dat de in artikel 5, § 1, 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 maar wel op dezelfde wijze kenbaar worden gemaakt als een ontwerp van arbeidsreglement of van wijziging ervan. Thans is dit ook het geval voor het bepaalde in artikel 5, § 1, c). Het verdient aanbeveling om de bepalingen redactioneel nauwer te laten aansluiten bij de bedoeling ervan, wat thans niet het geval is.

*

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 48, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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 à l'Institut de formation judiciaire et aux travailleurs qu'il occupe.

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

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Dans la version néerlandaise de l'intitulé, on remplacera les mots « en op de door zijn tewerkgestelde werknemers » par les mots « en op zijn werknemers ».

Article 5

5.1. L'article 5, § 1^{er}, du projet dispose que la procédure prescrite à l'article 3 n'est pas applicable dans trois cas.

À la question de savoir s'il peut y avoir un chevauchement entre le statut du personnel visé à l'article 5, § 1^{er}, a), du projet et le règlement de travail à établir ou modifier conformément à l'article 3, le délégué a répondu que cela peut effectivement arriver. Il a ajouté :

« L'exclusion visée à l'article 5, § 1^{er}, a) doit nous permettre de faire aboutir la réforme du statut sans avoir à suivre, au préalable, la procédure instituée aux articles 2 à 4 du projet d'arrêté pour les points actuellement réglés par le règlement de travail ».

Interrogé sur la portée de l'article 5, § 1^{er}, b), du projet, le délégué a répondu que cette disposition fait référence « aux règles applicables au personnel de l'IFJ, à défaut de décision contraire du conseil d'administration, en application de l'article 29 de la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et la gestion des connaissances et portant création de l'Institut de formation judiciaire ».

Le délégué a en outre précisé l'intention des auteurs en ces termes :

« De manière similaire, cette exception permet d'exclure de la procédure de consultation du travailleur les règles que la loi ou le statut précité imposeraient à l'IFJ. Il n'apparaît en effet pas concevable que l'élaboration de ces règles ou leur intégration au sein de l'IFJ soit conditionné au respect préalable de la procédure instituée par le projet d'arrêté royal soumis à votre avis ».

Il a été demandé au délégué ce qu'il faut entendre par « les notes de service qui sont d'application au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté royal » à l'article 5, § 1^{er}, c), du projet. À la question qui lui a également été posée de savoir quelle procédure sera applicable aux notes de service qui seront adoptées après l'entrée en vigueur du dispositif à l'examen, le délégué a donné la réponse suivante :

« Dans le même ordre d'idée, par souci de stabilité juridique, les notes de service préexistantes ne font pas l'objet de la procédure prévue par le projet d'arrêté royal soumis à votre avis. 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.

En pratique, certaines notes adaptent des modalités devant être incluses au règlement de travail, soit notamment les modalités de récupération, de procédure de justification maladie, de procédure de congés, de télétravail, de chèques-repas...

L'objectif est effectivement que les modifications futures de ces notes, si elles devaient concerner des mentions tombant sous le champ d'application du règlement de travail, passent par la procédure prévue par l'arrêté. Il s'agit ici d'une disposition permettant d'assurer une transition entre la situation préexistante à la procédure prévue par le projet et celui-ci ».

5.2. La rédaction de l'article 5, § 1^{er}, b), du projet est ambiguë et la mention des règles légales applicables au personnel nommé à titre définitif soulève des questions au regard de la hiérarchie des normes. En outre, il est en tout cas préférable, dans un souci de lisibilité de la réglementation, de mentionner explicitement la norme visée, à savoir l'article 29 de la loi du 31 janvier 2007 'sur la formation judiciaire et la gestion des connaissances et portant création de l'Institut de formation judiciaire'.

Il ressort des déclarations du délégué que les exclusions visées à l'article 5, § 1^{er}, a) à c), du projet concernent uniquement le statut du personnel, la réglementation applicable et les notes de service déjà existantes au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté. Or, l'article 5, § 1^{er}, ne fait pas apparaître clairement que les règles prescrites à l'article 3 sont applicables aux modifications futures. En effet, le texte du projet pourrait s'interpréter en ce sens que c'est uniquement en ce qui concerne les notes de service qu'il est fait référence aux dispositions applicables à la date d'entrée en vigueur de cet arrêté.

Si l'intention des auteurs du projet est bien que les modifications futures apportées aux dispositions visées à l'article 5, § 1^{er}, a) à c), du projet, qui doivent être inscrites 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 faut l'exprimer plus clairement dans la disposition en projet. En effet, pareilles dispositions ne peuvent pas être maintenues en dehors de la procédure d'établissement ou de modification du règlement de travail.

5.3. Si la règle énoncée à l'article 5, § 1^{er}, c), du projet doit se concevoir comme une règle transitoire, il est recommandé, du point de vue de la légistique, de l'intégrer dans une disposition transitoire distincte ¹.

6. Sans doute faut-il interpréter le dispositif de l'article 5, § 2, du projet en ce sens que les dispositions visées à l'article 5, § 1^{er}, 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 mais doivent bel et bien être notifiées de la même manière qu'un projet ou qu'une modification de règlement de travail. Tel est déjà le cas actuellement pour la règle énoncée à l'article 5, § 1^{er}, c). Il est recommandé de rédiger les dispositions de sorte qu'elles traduisent mieux l'intention qui les sous-tend, ce qui n'est pas le cas actuellement.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS

¹ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 48, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).