



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.165/16
van 29 september 2025

avis 78.165/16
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 de
Interregionale
Verpakkingscommissie en op de
door haar tewerkgestelde
werknemers’

un projet d’arrêté royal ‘fixant la
procédure à suivre pour
l’établissement et la modification
du règlement de travail applicable
à la Commission interrégionale de
l’Emballage et aux travailleurs
qu’elle 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 de Interregionale Verpakkingscommissie en op de door haar 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 la Commission interrégionale de l’Emballage et aux travailleurs qu’elle 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 strekt ertoe de procedure te bepalen voor het opstellen en het wijzigen van het arbeidsreglement dat van toepassing is op de Interregionale Verpakkingscommissie en op de door haar tewerkgestelde 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

Artikel 5

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

Bevraagd omtrent de mogelijke overlapping tussen elementen uit het in artikel 5, § 1, a), van het ontwerp vermelde personeelsstatuut en uit het overeenkomstig artikel 3 op te stellen of te wijzigen arbeidsreglement, alsook omtrent de draagwijdte van artikel 5, § 1, b), van het ontwerp verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Conformément à l’article 6, §1er de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, plusieurs éléments doivent obligatoirement figurer dans le règlement de travail. Toutefois, la situation particulière de la Commission Interrégionale de l’Emballage (CIE), régie par l’accord de coopération interrégional du 4 novembre 2008 relatif à la prévention et à la gestion des déchets d’emballages, appelle certaines précisions.

L’article 23, §2, alinéa 1er de cet accord dispose que ‘les membres du personnel du Secrétariat permanent mis à disposition par les Gouvernements régionaux restent régis, sauf en cas de congé pour mission, par les dispositions statutaires qui leur sont applicables, à l’exception des alinéas suivants. La supervision journalière du fonctionnement de chacun au sein du Secrétariat permanent est assurée par le directeur qui, au besoin, émet des comptes rendus à l’administration mettant à disposition du personnel au Secrétariat permanent’.

Cette disposition implique que les règles statutaires propres aux gouvernements régionaux (wallon, flamand, bruxellois) continuent de s’appliquer aux agents mis à disposition, ce qui exclut certains éléments du champ d’application du règlement de travail. En effet, les matières déjà régies par ces statuts ne doivent donc pas être reprises dans le règlement de travail.

Par ailleurs, une révision de l'accord de coopération est envisagée très prochainement. La révision sera plus précise quant à certains éléments concernant le statut du personnel.

Dès lors, ces exclusions permettent de soustraire à la procédure instituée aux articles 2 à 4 du projet d'arrêté les dispositions relatives au statut du personnel, aux dispositions légales ou statutaires dès lors qu'elles sont déjà fixées par l'accord de coopération, la loi ou les statuts applicables aux agents mis à disposition.”

4.2. 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.

Voorts volgt uit artikel 2 van het ontwerp dat de regeling van toepassing is op de personeelsleden van de Interregionale Verpakkingscommissie. Volgens artikel 23, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 ‘betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’ bestaat het personeelsbestand van het permanent secretariaat uit ambtenaren en personeelsleden die door elke gewestregering ter beschikking worden gesteld van de Interregionale Verpakkingscommissie, alsook uit personeel dat door de commissie wordt aangesteld op budgetten die door de gewesten ter beschikking worden gesteld. Bijgevolg lijkt de vermelding van rijksambtenaren overbodig. In ieder geval dient artikel 5, § 1, b), van het ontwerp aan een nieuw onderzoek te worden onderworpen.

4.3. Uit artikel 5, § 1, a) tot c), van het ontwerp blijkt niet duidelijk of de 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.

Indien het 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.

4.4. Aan de gemachtigde werd eveneens gevraagd op welke wijze de in artikel 5, § 1, c), van het ontwerp bedoelde dienstnota's kunnen overlappen met het arbeidsreglement. De gemachtigde antwoordde als volgt:

“Les notes de service sont systématiquement diffusées par courriel à l'ensemble du personnel. Imposer la procédure prévue aux articles 2 à 4 du projet d'arrêté constituerait donc une formalité supplémentaire. En effet, tous les travailleurs disposent d'un ordinateur portable et consultent quotidiennement leur messagerie professionnelle, ce qui garantit l'accessibilité immédiate des notes de service.

Par ailleurs, ces notes sont conservées dans un registre dédié, accessible à tout le personnel, assurant ainsi leur traçabilité et leur disponibilité en tout temps.”

De procedure zoals bedoeld in de artikelen 2 tot 4 is van toepassing op alle bepalingen die overeenkomstig de wet van 8 april 1965 in het arbeidsreglement moeten worden opgenomen. Het is aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of er bepalingen zijn die daarbuiten vallen en waar de uitsluiting van de procedure van de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp betekenis kan hebben.

5. Wellicht dient het bepaalde in artikel 5, § 2, van het ontwerp zo te worden begrepen dat de in artikel 5, § 1, a) en b), 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. Het verdient aanbeveling om de bepalingen redactioneel nauwer te laten aansluiten bij de bedoeling ervan, wat thans niet het geval is.

*

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 la Commission interrégionale de l'Emballage et aux travailleurs qu'elle 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

Article 5

4.1. L'article 5, § 1^{er}, du projet dispose que la procédure prescrite à l'article 3 ne s'applique pas dans trois cas.

Interrogé sur le point de savoir si des éléments du statut du personnel mentionné à l'article 5, § 1^{er}, a), du projet peuvent faire double emploi avec des éléments du règlement de travail à établir ou à modifier conformément à l'article 3, et sur la question de savoir quelle est la portée de l'article 5, § 1^{er}, b), du projet, le délégué a précisé ce qui suit :

« Conformément à l'article 6, § 1^{er} de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, plusieurs éléments doivent obligatoirement figurer dans le règlement de travail. Toutefois, la situation particulière de la Commission Interrégionale de l'Emballage (CIE), régie par l'accord de coopération interrégional du 4 novembre 2008 relatif à la prévention et à la gestion des déchets d'emballages, appelle certaines précisions.

L'article 23, §2, alinéa 1^{er} de cet accord dispose que 'les membres du personnel du Secrétariat permanent mis à disposition par les Gouvernements régionaux restent régis, sauf en cas de congé pour mission, par les dispositions statutaires qui leur sont applicables, à l'exception des alinéas suivants. La supervision journalière du fonctionnement de chacun au sein du Secrétariat permanent est assurée par le directeur qui, au besoin, émet des comptes rendus à l'administration mettant à disposition du personnel au Secrétariat permanent'.

Cette disposition implique que les règles statutaires propres aux gouvernements régionaux (wallon, flamand, bruxellois) continuent de s'appliquer aux agents mis à disposition, ce qui exclut certains éléments du champ d'application du règlement de travail. En effet, les matières déjà régies par ces statuts ne doivent donc pas être reprises dans le règlement de travail.

Par ailleurs, une révision de l'accord de coopération est envisagée très prochainement. La révision sera plus précise quant à certains éléments concernant le statut du personnel.

Dès lors, ces exclusions permettent de soustraire à la procédure instituée aux articles 2 à 4 du projet d'arrêté les dispositions relatives au statut du personnel, aux dispositions légales ou statutaires dès lors qu'elles sont déjà fixées par l'accord de coopération, la loi ou les statuts applicables aux agents mis à disposition ».

4.2. 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.

Par ailleurs, il découle de l'article 2 du projet que le dispositif s'applique aux membres du personnel de la Commission interrégionale de l'Emballage. Selon l'article 23, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 'concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages', les effectifs du secrétariat permanent se composent de fonctionnaires et d'agents que chaque gouvernement régional met à la disposition de la Commission interrégionale de l'Emballage, ainsi que du personnel engagé par la Commission sur des budgets mis à sa disposition par les régions. Par conséquent, la mention des agents de l'État paraît superflue. En tout état de cause, il conviendra de réexaminer l'article 5, § 1^{er}, b), du projet.

4.3. Il ne ressort pas clairement de l'article 5, § 1^{er}, a) à c), du projet si les exclusions portent uniquement sur le statut du personnel, les règles applicables et les notes de service qui existent déjà au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté.

S'il est dans l'intention des auteurs du projet que les modifications futures apportées aux dispositions visées à l'article 5, § 1^{er}, a) à c), du projet, qui 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.

4.4. Il a également été demandé au délégué de quelle manière les notes de service visées à l'article 5, § 1^{er}, c), du projet peuvent faire double emploi avec le règlement de travail. Le délégué a répondu en ces termes :

« Les notes de service sont systématiquement diffusées par courriel à l'ensemble du personnel. Imposer la procédure prévue aux articles 2 à 4 du projet d'arrêté constituerait donc une formalité supplémentaire. En effet, tous les travailleurs disposent d'un ordinateur portable et consultent quotidiennement leur messagerie professionnelle, ce qui garantit l'accessibilité immédiate des notes de service.

Par ailleurs, ces notes sont conservées dans un registre dédié, accessible à tout le personnel, assurant ainsi leur traçabilité et leur disponibilité en tout temps ».

La procédure visée dans les articles 2 à 4 s'applique à toutes les dispositions qui doivent être inscrites dans le règlement de travail conformément à la loi du 8 avril 1965. Il appartient aux auteurs du projet de vérifier s'il existe des dispositions qui n'entrent pas dans ce cadre et pour lesquelles l'exclusion de la procédure prévue aux articles 2 à 4 du projet peut avoir un sens.

5. 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}, a) et b) 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. 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