ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Fonction publique, le 4 août 1982, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat", et, le 27 octobre 1982, d'une lettre par laquelle le Vice-Premier Ministre demande communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 3 novembre 1982 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 4e augustus 1982 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen", en wel, volgens een brief van de Vice-Eerste Minister d.d. 27 oktober 1982, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft de 3e november 1982 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE.

Le projet a pour objet de modifier l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat. Il tend principalement, d'une part, à amender la réglementation relative aux congés pour prestations réduites justifiées par des raisons sociales ou familiales; d'autre part, à introduire dans l'arrêté un chapitre VII nouveau consacré aux absences pour convenance personnelle.

La compétence du Roi à l'égard de ces matières n'est pas douteuse.

Cependant, par l'effet de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'arrêté modifié est destiné à être appliqué de plein droit aux membres du personnel des Exécutifs des Communautés et des Régions, ce qui soulève des difficultés.

L'article 26, § 2, alinéa 2, en projet charge la commission créée par l'article 2bis de l'arrêté royal du 1er juin 1964 de donner au Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions un avis sur "la demande de l'agent tendant à obtenir un congé pour prestations réduites justifiées par des raisons sociales ou familiales", lorsque ce Ministre, à l'inverse du ministre ou du chef d'administration délégué, "estime que la demande

.../...

ne satisfait pas aux conditions prescrites par le § ler".

Suivant l'article 26, § 2, alinéa 3, en projet :

"Lorsque le ministre ou le chef d'administration délégué ne peut acquiescer à la demande de l'agent tendant à obtenir un congé pour prestations réduites justifiées par des raisons sociales ou familiales, il notifie sa décision motivée à l'agent; cette décision est susceptible du recours visé à l'article 2bis; par dérogation à cet article, la commission fait connaître son avis au ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions; celui-ci statue dans les trente jours à dater de la réception de l'avis de la commission; en cas de refus, la décision est motivée".

I. La commission créée par l'article 2bis de l'arrêté royal du ler juin 1964 se compose, aux termes de l'alinéa 3 de cet article :

"a) d'un président, magistrat, nommé par (le Roi) et présidant les deux sections;

b) par section, de trois membres, nommés par le Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions parmi les agents du niveau 1 en activité de service et dont un est revêtu du rang 15 ou d'un rang plus élevé;

c) par section, de trois membres désignés par les organisations syndicales représentatives;

d) de suppléants, à savoir un président et des membres désignés de la même manière que les membres effectifs".

La règle inscrite à l'article 87, § 3, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980 justifie que le Roi et le Ministre (national) qui a la fonction publique dans ses attributions aient un pouvoir exclusif de nomination, respectivement du président et du président suppléant de la commission, ainsi que des membres qui y représentent l'administration. La composition de la commission n'est pas pour autant discriminatoire à l'égard des administrations des

.../...

Exécutifs des Communautés et des Régions puisque ces administrations et les membres de leur personnel peuvent être représentés dans les deux groupes de membres de la commission. Celle-ci peut être considérée comme représentative de l'ensemble des administrations et des services qui sont soumis aux "règles légales et statutaires" visées à l'article 87, § 3, de la loi spéciale. Il n'y a donc pas d'obstacle à ce qu'elle soit saisie des recours prévus notamment par l'arrêté royal du 1er juin 1964, tel qu'il est actuellement en vigueur (1).

II. Comme le Conseil d'Etat l'avait relevé dans son avis L. 14.288/2/V du 26 août 1981 sur le projet devenu l'un des arrêtés royaux du 16 novembre 1981, l'article 2bis, inséré par cet arrêté dans l'arrêté royal du 1er juin 1964, "crée (une) commission de recours et non une commission d'avis, afin que les administrations et les services n'interprètent pas la notion de "l'intérêt du service" de façon discriminatoire".

L'arrêté en projet revient sur ce système en ce qui concerne les congés pour prestations réduites justifiées par des raisons sociales ou familiales et les absences pour convenance personnelle. Il lui substitue un régime dans lequel la "commission des recours en matière de congés, de disponibilité et d'absence" n'a plus qu'une compétence d'avis, la décision finale appartenant au Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions.

.../...

---

(1) Des recours à la même commission sont aussi ouverts par l'article 17bis, inséré par l'arrêté royal du 16 novembre 1981 dans l'arrêté royal du 13 novembre 1967 relatif à la position de disponibilité des agents de l'Etat, ainsi que par l'article 1er bis, inséré par l'arrêté royal du 16 novembre 1981 dans l'arrêté royal du 26 mai 1975 relatif aux absences de longue durée justifiées par des raisons familiales.

Cette modification, indépendamment de l'incohérence qu'elle introduit dans les compétences et jusque dans la dénomination de la commission, ne pourra pas être appliquée aux administrations et services des Communautés et des Régions. Il ne serait en effet pas conforme à l'article 87 de la loi spéciale que l'intérêt du service, dans ces administrations et services, soit apprécié en dernier ressort par un ministre national.

Les arrêtés royaux précités du 16 novembre 1981 avaient retenu la seule manière de concilier la répartition des compétences résultant de l'article 87 de la loi spéciale avec la nécessité de parvenir à une appréciation uniforme de la notion de l'intérêt du service.

C'est donc ce mode de recours que le projet devrait mettre en oeuvre pour être applicable aux administrations et services des Communautés et des Régions.

INTITULE.

Il se recommanderait que l'article 7 du projet fasse l'objet d'un arrêté distinct car il relève d'un ordre d'idées différent de celui des régimes de congés.

Si, toutefois, cette suggestion n'était pas suivie, l'intitulé devrait être complété par les mots "et l'arrêté royal du 21 mai 1965 réglant l'octroi d'une indemnité pour frais funéraires en cas de décès d'un membre du personnel des ministères".

.../...

PREAMBULE.

Si l'article 7 est maintenu dans le projet, il faudra mentionner, après l'alinéa 3, l'arrêté royal du 21 mai 1965 cité ci-dessus, que le projet modifie.

L'accord du Ministre du Budget doit être mentionné avec sa date, savoir le 7 mai 1982.

DISPOSITIF.

Article 1er.

L'intitulé en projet devrait être complété par la date de l'arrêté royal, à savoir "du 1er juin 1964".

Article 2.

Dans le texte français de la phrase liminaire de l'article, la conjonction "et" devrait être supprimée.

A l'alinéa 3 de l'article 26, § 1er, en projet, il conviendrait d'écrire :

"Cette demande ne peut être accordée que si elle tend à remédier à une situation résultant de difficultés survenues soit : ...".

Par ailleurs, au septième tiret du même alinéa 3, il faut écrire, dans le texte français : "- aux ascendants au premier degré ...".

.../...

Le paragraphe 2, alinéas 2 et 3, appelle l'observation générale faite en tête du présent avis.

Au paragraphe 4 de l'article 26 en projet, le terme d'"absence" crée une confusion. Ce terme est, en effet, réservé par le projet aux absences visées par le chapitre VII nouveau de l'arrêté royal modifié. La disposition homologue relative aux absences figure d'ailleurs à l'article 31, § 4, en projet. Mieux vaudrait donc écrire :

"§ 4. Pendant son congé, l'agent ne peut exercer aucune occupation lucrative".

L'alinéa 1er de l'article 28 en projet serait mieux rédigé de la manière suivante :

"Sont considérées comme congé, les périodes d'absence justifiées par la réduction des prestations en application du présent chapitre".

L'article 30, alinéa 2, en projet appelle l'observation générale faite en tête du présent avis.

Article 3.

Par souci de symétrie avec l'intitulé du chapitre VI, il y a lieu d'écrire, dans le texte français de l'intitulé du chapitre VII :

"Chapitre VII - Des absences pour convenance personnelle".

.../...

A l'alinéa 1er du paragraphe 3 de l'article 31 en projet, sixième ligne dans le texte français, il convient d'écrire "intéressé" et non "concerné". La même observation vaut pour le paragraphe 4, cinquième ligne.

L'article 34 en projet appelle l'observation générale faite en tête du présent avis.

A l'article 36 en projet, mieux vaudrait écrire : "... conformément à l'arrêté royal n° 56 du 16 juillet 1982 relatif au recrutement dans certains services publics" au lieu de "sans préjudice des dispositions de ...".

Article 7.

Cette disposition appelle l'observation qui a été faite à propos de l'intitulé. Elle trouverait mieux sa place dans un arrêté distinct.

ALGEMENE OPMERKING.

Het ontwerp strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen. Het hoofddoel ervan is enerzijds het verbeteren van de voorschriften in verband met het verlof wegens verminderde prestaties dat door sociale of familiale redenen gewettigd is, anderzijds het opnemen in het besluit van een nieuw hoofdstuk VII handelend over afwezigheid wegens een persoonlijke aangelegenheid.

Het lijdt geen twijfel dat de Koning voor die aangelegenheden bevoegd is.

Ingevolge artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is het gewijzigde besluit echter mede bestemd om van rechtswege te worden toegepast op de personeelsleden van de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven, hetgeen moeilijkheden oplevert.

Het ontworpen artikel 26, § 2, tweede lid, belast de bij artikel 2bis van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 opgerichte commissie ermede de Minister tot wiens bevoegdheid het openbaar ambt behoort van advies te dienen over "de vraag van het personeelslid tot het bekomen van een verlof voor verminderde prestaties gewettigd door sociale of familiale redenen" indien die Minister, anders dan de betrokken Minister of de door hem gemachtigde chef van het bestuur "oordeelt dat de aanvraag niet aan de door § 1 voorgeschreven voorwaarden beantwoordt".

.../...

Het ontworpen artikel 26, § 2, derde lid, bepaalt :

"Wanneer de minister of de gemachtigde chef van het bestuur de aanvraag van het personeelslid om een verlof voor verminderde prestaties gewettigd door sociale of familiale redenen niet kan inwilligen maakt hij zijn met redenen omklede beslissing bekend aan het personeelslid; tegen deze beslissing kan het bij artikel 2bis ingestelde beroep worden aangetekend; in afwijking van dit artikel deelt de commissie haar advies mede aan de minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort; deze doet uitspraak binnen dertig dagen vanaf de ontvangst van het advies van de commissie; in geval van weigering wordt de beslissing met redenen omkleed".

I. De bij artikel 2bis van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 opgerichte commissie bestaat naar luid van het derde lid van dat artikel uit :

"a) een door (de Koning) benoemde voorzitter, magistraat, die de beide afdelingen voorzit;

b) per afdeling, drie leden benoemd door de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort en gekozen uit de personeelsleden van niveau 1 die in dienstactiviteit zijn en van wie één bekleed is met een graad van rang 15 of hoger;

c) per afdeling, drie leden aangewezen door de representatieve vakorganisaties;

d) plaatsvervangers, namelijk een voorzitter en leden aangewezen zoals de gewone leden".

De regel die in het voormelde artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is ingeschreven, wettigt dat uitsluitend de Koning en de (nationale) Minister tot wiens bevoegdheid het openbaar ambt behoort, bevoegd zijn om respectievelijk de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter van de commissie te benoemen, alsook de leden die daarin het bestuur

.../...

vertegenwoordigen. De samenstelling van de commissie is daarom nog niet discriminerend ten opzichte van de besturen van de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven, daar die besturen en hun personeelsleden in de twee ledengroepen van de commissie vertegenwoordigd kunnen zijn. Die commissie kan worden geacht representatief te zijn voor alle besturen en diensten die onder de in artikel 87, § 3, van de bijzondere wet genoemde "wettelijke en statutaire regelen" vallen. Er is dus geen bezwaar dat bij haar aanhangig worden gemaakt de beroepen waarin onder meer is voorzien in het koninklijk besluit van 1 juni 1964, zoals het thans van kracht is (1).

II. Zoals de Raad van State erop gewezen heeft in zijn advies L. 14.288/2/V van 26 augustus 1981 over het ontwerp dat een van de koninklijke besluiten van 16 november 1981 geworden is "stelt" het bij dat besluit in het koninklijk besluit van 1 juni 1964 ingevoegde artikel 2bis "een commissie van beroep, niet een commissie van advies, in opdat de onderscheiden besturen en diensten het begrip "belang van de dienst" niet op een discriminerende wijze kunnen interpreteren".

Het ontworpen besluit komt op die regeling terug wat betreft het verlof wegens verminderde prestaties gewettigd door sociale of familiale redenen en de afwezigheid wegens een persoonlijke aangelegenheid. Het stelt er een regeling voor in de plaats waarbij "de commissie voor beroep inzake verlof,

.../...

---

(1) Bij dezelfde commissie staat ook beroep open krachtens artikel 17bis, dat door het koninklijk besluit van 16 november 1981 ingevoegd is in het koninklijk besluit van 13 november 1967 betreffende de stand disponibiliteit van het rijkspersoneel, alsook krachtens artikel 1bis, door het koninklijk besluit van 16 november 1981 ingevoegd in het koninklijk besluit van 26 mei 1975 betreffende de afwezigheden van lange duur gewettigd door familiale redenen.

disponibiliteit en afwezigheid" nog slechts adviserende bevoegdheid heeft en de eindbeslissing berust bij de Minister tot wiens bevoegdheid het openbaar ambt behoort.

Deze wijziging zal, afgezien van de incoherentie welke zij teweegbrengt in de bevoegdheid van de commissie - en tot in haar benaming toe - geen toepassing kunnen vinden op de besturen en diensten van de Gemeenschappen en de Gewesten. Het zou immers niet conform artikel 87 van de bijzondere wet zijn dat het belang van de dienst, in die besturen en diensten, in laatste instantie ter beoordeling staat van een nationaal Minister.

De voormelde koninklijke besluiten van 16 november 1981 hadden de enige manier aangehouden om de uit artikel 87 van de bijzondere wet volgende bevoegdheidsverdeling te verzoenen met de noodzaak tot een eenvormige beoordeling van het begrip belang van de dienst te komen.

Met die wijze van beroep dus zou het ontwerp-besluit moeten werken wil het op de besturen en diensten van de Gemeenschappen en de Gewesten toepasselijk zijn.

OPSCHRIFT.

Het verdient aanbeveling aan artikel 7 van het ontwerp een afzonderlijk besluit te wijden omdat het uitgaat van een andere gedachtengang dan die van de verlofregelingen.

Mocht echter op dit voorstel niet worden ingegaan, dan zou het opschrift aangevuld moeten worden met de woorden "en van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 tot regeling

.../...

van de toekenning van een vergoeding wegens begrafeniskosten in geval van overlijden van een lid van het personeel der ministeries".

AANHEF.

Indien artikel 7 in het ontwerp gehandhaafd wordt, dient men na het derde lid het hierboven aangehaalde koninklijk besluit van 21 mei 1965 te vermelden, dat door het ontwerp gewijzigd wordt.

Het akkoord van de Minister van Begroting behoort met zijn datum, dat is 7 mei 1982, te worden vermeld.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Het ontworpen opschrift zou met de datum van het koninklijk besluit moeten worden aangevuld in dezer voege : "Koninklijk besluit van 1 juni 1964 ...".

Artikel 2.

In de Franse tekst van de inleidende volzin van het artikel zou het voegwoord "et" moeten worden weggelaten.

In het derde lid van het ontworpen artikel 26, § 1, schrijve men :

"Die aanvraag kan slechts worden ingewilligd wanneer zij ertoe strekt een toestand te verhelpen die het gevolg is van moeilijkheden die zijn overkomen : ...".

.../...

Naast het zevende streepje van het derde lid leze men in de Franse tekst : "- aux ascendants au premier degré ...".

Bij paragraaf 2, tweede en derde lid, is de vooraan in dit advies geformuleerde algemene opmerking te maken.

In paragraaf 4 van het ontworpen artikel 26 leidt de term "afwezigheid" tot verwarring. Deze term slaat volgens het ontwerp immers uitsluitend op afwezigheid zoals die in het nieuwe hoofdstuk VII van het gewijzigde koninklijk besluit wordt bedoeld. De overeenkomstige bepaling in verband met afwezigheid staat trouwens in het ontworpen artikel 31, § 4. Het verdient dus aanbeveling te schrijven :

"§ 4. Tijdens zijn verlof mag het personeelslid geen winstgevende bedrijvigheid uitoefenen".

Het eerste lid van het ontworpen artikel 28 zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Als verlof worden beschouwd de periodes van afwezigheid gewettigd door vermindering van prestaties overeenkomstig dit hoofdstuk".

Voor het ontworpen artikel 30, tweede lid, geldt mede de vooraan in dit advies gemaakte algemene opmerking.

Artikel 3.

Ter wille van de symmetrie met het opschrift van hoofdstuk VI schrijve men in de Franse tekst van het opschrift van hoofdstuk VII :

.../...

"Chapitre VII - Des absences pour convenance personnelle".

In het eerste lid van paragraaf 3 van het ontworpen artikel 31, leze men op de zesde regel van de Franse tekst "interessé" en niet "concerné". Dezelfde opmerking geldt voor paragraaf 4, vijfde regel.

Voor het ontworpen artikel 34 geldt mede de vooraan in dit advies gemaakte algemene opmerking.

In het ontworpen artikel 36 zou beter staan : "... overeenkomstig het koninklijk besluit nr 56 van 16 juli 1982 betreffende de werving in sommige overheidsdiensten" in plaats van "onverminderd de bepalingen van ...".

Artikel 7.

Voor deze bepaling geldt de opmerking die in verband met het opschrift is gemaakt. Zij zou beter op haar plaats zijn in een afzonderlijk besluit.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
R. PIRSON, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.
Le rapport a été présenté par M. Ch. MENDIAUX, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.