



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.562/1
van 24 oktober 2023

avis 74.562/1
du 24 octobre 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
11 februari 2013 houdende
samenstelling en werking van
de kamers van de
Administratieve Commissie
ter regeling van de
arbeidsrelatie'

un projet d'arrêté royal
'portant modification de
l'arrêté royal du
11 février 2013 relatif à la
composition et au
fonctionnement de la
Commission Administrative
de règlement de la relation de
travail'

Op 28 september 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 februari 2013 houdende samenstelling en werking van de kamers van de Administratieve Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, 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 Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 oktober 2023.

*

Le 28 septembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘portant modification de l'arrêté royal du 11 février 2013 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission Administrative de règlement de la relation de travail’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 19 octobre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, 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 Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 octobre 2023.

*

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

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 februari 2013 ‘houdende samenstelling en werking van de kamers van de Administratieve Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie’.

De ontworpen wijzigingen volgen op de wijzigingen die zijn aangebracht in titel XIII (“Aard van de arbeidsrelaties”) van de programmawet (I) van 27 december 2006 bij de bepalingen van hoofdstuk 15 van de wet van 3 oktober 2022 ‘houdende diverse arbeidsbepalingen’.

3.1. Het ontwerp vindt grotendeels rechtsgrond in het in de aanhef vermelde artikel 329, § 5, van de programmawet (I) van 27 december 2006, op grond waarvan de Koning “de samenstelling en de werking van de administratieve commissie” bepaalt.

3.2. Artikel 6 van het ontwerp heft artikel 8 van het koninklijk besluit van 11 februari 2013 op. Zoals de afdeling Wetgeving in advies 52.427/1 van 13 december 2012, over het ontwerp dat heeft geleid tot het te wijzigen besluit, heeft opgemerkt, werd voor artikel 8, §§ 2 en 3, rechtsgrond gevonden in het toenmalige artikel 338, § 2, vierde lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006.¹ Op grond van die bepaling werden, in het kader van de in die paragraaf opgenomen regeling, “de regels en de modaliteiten van de opdracht van de bij artikel 20 van het koninklijk besluit nr. 38 bedoelde sociale verzekeringsfondsen door de Koning (...) vastgesteld”.

Artikel 338 van de programmawet (I) van 27 december 2006 is vervangen bij artikel 73 van de wet van 3 oktober 2022 en bevat sindsdien geen regeling meer inzake het aanhangig maken van zaken bij de administratieve commissie via een aanvraag bij een sociaal verzekeringsfonds.

Voor de opheffing van artikel 8, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 11 februari 2013 wordt bijgevolg rechtsgrond gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, vervat in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 73 van de wet van 3 oktober 2022.

¹ Adv.RvS 52.427/1 van 13 december 2012 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 februari 2013 ‘houdende samenstelling en werking van de kamers van de Administratieve Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie’, opm. 3.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef moet worden aangepast in het licht van hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond. Verwijzingen naar artikel 108 van de Grondwet en artikel 73 van de wet van 3 oktober 2022 ‘houdende diverse arbeidsbepalingen’ moeten worden ingevoegd.

Artikel 4

5. Krachtens het actueel geldende artikel 6, § 1, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 11 februari 2013 stelt de “Administratieve Commissie (...) een huishoudelijk reglement op dat inzonderheid de dagen van de zittingen en de termijn bepaalt waarbinnen de dagorde aan de leden wordt meegedeeld”. De in artikel 4, e), van het ontwerp vervatte wijziging aan die bepaling, die het derde lid wordt, heeft tot gevolg dat in het huishoudelijk reglement ook “de modaliteiten van de tegensprekelijke procedure zoals bedoeld in artikel 338/2, § 2, eerste lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 worden vastgelegd”.

5.1. Een huishoudelijk reglement kan enkel de interne organisatie of de werking van de betrokken instelling betreffen en moet bovendien beperkt blijven tot regelingen van praktische aard.² Dat is niet het geval voor zover de rechten en plichten van de (potentiële) betrokken partijen in de tegensprekelijke procedure worden geregeld. Rekening houdend met het in artikel 108 van de Grondwet vervatte beginsel dat de Koning uitvoering geeft aan de wetten, moet een dergelijke regeling in de ontworpen regeling zelf worden opgenomen.

5.2. In zoverre niet louter de interne organisatie of de werking van de betrokken instelling wordt geregeld, moet een dergelijke regeling immers worden beschouwd als het toekennen van verordenende bevoegdheid aan de administratieve commissie.³

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals de administratieve commissie, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover

² Adv.RvS 47.613/3 van 5 januari 2010 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 23 maart 2010 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 mei 2000 betreffende de samenstelling en de werkwijze van het wetenschappelijk comité ingesteld bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, opmerking 7. Zie ook: adv.RvS 46.535/3 van 12 mei 2009 over een voorontwerp van decreet ‘über die Kennzeichnung touristischer Wanderwege’, opmerking 13.

³ Adv.RvS 71.275/3 van 7 juni 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 28 oktober 2022 ‘tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut’, opmerking 18.2.2 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1357/1); adv.RvS 71.128/1-2 van 27 april 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 november 2022 ‘tot wijziging van de wet van 16 maart 1803 op het notarisambt, tot invoering van een tuchtraad voor de notarissen en de gerechtsdeurwaarders in het Gerechtelijk Wetboek en diverse bepalingen’, opmerking 2 bij artikel 60 (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2868/1).

zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.

De regeling van een procedure zoals die voor de administratieve commissie heeft ook betrekking op derden, aan wie geen verplichtingen kunnen worden opgelegd bij een huishoudelijk reglement. In zoverre die regeling betrekking heeft op derden, moet ze dan ook minstens in hoofdlijnen in het ontwerp zelf worden geregeld. Enkel de aspecten die door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, kunnen alsnog hun plaats krijgen in het huishoudelijk reglement.

Wat de organisatie van een “tegensprekelijke procedure” betreft, omvatten de hoofdlijnen ten minste het aantal keren dat de betrokken partijen in de mogelijkheid worden gesteld om standpunt in te nemen en desgevallend te reageren op de standpunten van de tegenpartijen, de volgorde van de uitwisseling van de standpunten en de termijnen waarbinnen dat moet gebeuren. Indien ter zake ontvankelijkheidsvoorwaarden gelden behoren zij eveneens tot de hoofdlijnen van een dergelijke regeling.

5.3. Onderdeel e) moet uit artikel 4 worden weggelaten en het ontwerp moet worden aangevuld in lijn met wat *sub* 5.2 is uiteengezet tenzij de “modaliteiten” van de tegensprekelijke procedure niet verder reiken dan wat *sub* 5.1 is vermeld.

Artikel 8

6. De in artikel 8, f), voorziene aanvulling lijkt slechts zinvol als ze in die zin wordt begrepen dat enkel de aanvragen die overeenkomstig artikel 338/2, § 1, van de programmawet (I) van 27 december 2006 “op initiatief van beide partijen” worden ingediend “door alle partijen van de arbeidsrelatie” moeten worden ondertekend en niet de aanvragen die op grond van dezelfde bepaling “op initiatief van een partij die in kennis werd gesteld van een advies van de commissie op basis van artikel 338/1, tweede lid” worden ingediend. Het verdient dan ook aanbeveling dat onderscheid duidelijker uit de tekst van de ontworpen regeling te doen blijken. Dat kan door de ontworpen tekst aan te vullen met de woorden “naargelang de adviesaanvraag gebeurt op initiatief van een partij die in kennis werd gesteld van een advies van de commissie dan wel op initiatief van beide partijen”.

Artikel 11

7. Artikel 11 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Een dergelijke regeling van inwerkingtreding heeft evenwel het nadeel dat, indien de bekendmaking op het einde van de maand gebeurt, de bestemmelingen ervan zelfs niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om zich aan de regeling aan te passen. Nochtans

moet eenieder een redelijke termijn worden geboden om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen en om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding ervan.

Slotopmerking

8. Het ontwerp heeft baat bij een grondig bijkomend redactioneel en taalkundig nazicht.

Zo moet, bij wijze van voorbeeld, in het vijfde lid van de aanhef worden verwezen naar het akkoord van de staatssecretaris voor Begroting van 22 september 2023 (niet: 25 september 2023), waarbij in de Nederlandse tekst van dat lid ook het woord “septembre” moet worden vervangen door “september”.

In de artikelen 5, 7 en 8 zijn de diverse verwijzingen naar “het enige lid” van het te wijzigen artikel overbodig.

Het ontworpen artikel 12, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 februari 2013 (artikel 10 van het ontwerp) betreft de termijnen waarbinnen de “beslissingen en adviezen van de Administratieve Commissie worden genomen”, terwijl een advies niet wordt “genomen”, maar bijvoorbeeld wordt “uitgebracht”.⁴ In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 12, tweede lid, ontbreekt het lidwoord “het” voor de woorden “huishoudelijk reglement”.

*

⁴ Vgl. met artikel 338 van de programmawet (I) van 27 december 2006, waarin bijvoorbeeld in het eerste lid wordt verwezen naar de taak van de commissie “adviezen uit te brengen of beslissingen te nemen” (in de Franse tekst: “donner des avis ou de rendre des décisions”).

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

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 11 février 2013 'relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission Administrative de règlement de la relation de travail'.

Les modifications en projet font suite aux modifications qui ont été apportées au titre XIII (« Nature des relations de travail ») de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 par les dispositions du chapitre 15 de la loi du 3 octobre 2022 'portant des dispositions diverses relatives au travail'.

3.1. Le projet trouve essentiellement son fondement juridique dans l'article 329, § 5, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, mentionné dans le préambule, en vertu duquel le Roi détermine « la composition et le fonctionnement de la commission administrative ».

3.2. L'article 6 du projet abroge l'article 8 de l'arrêté royal du 11 février 2013. Ainsi que l'a observé la section de législation dans l'avis 52.427/1 du 13 décembre 2012 sur le projet devenu l'arrêté dont la modification est envisagée, l'article 8, §§ 2 et 3, tirait son fondement juridique de l'ancien article 338, § 2, alinéa 4, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006¹. En vertu de cette disposition, « les règles et modalités de la mission des caisses d'assurances sociales visées à l'article 20 de l'arrêté royal n° 38 [étaient] arrêtées par le Roi », dans le cadre de la règle énoncée dans ce paragraphe.

L'article 338 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 a été remplacé par l'article 73 de la loi du 3 octobre 2022 et, depuis, ne contient plus de règles relatives à la saisine de la commission administrative par la voie d'une demande introduite auprès d'une caisse d'assurance sociale.

Dès lors, l'abrogation de l'article 8, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 11 février 2013 trouve un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Roi, inscrit à l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 73 de la loi du 3 octobre 2022.

¹ Avis C.E. 52.427/1 du 13 décembre 2012 sur le projet devenu l'arrêté royal du 11 février 2013 'relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission Administrative de règlement de la relation de travail', observation 3.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le préambule sera adapté au regard des observations formulées à propos du fondement juridique. Il convient d'y insérer les références à l'article 108 de la Constitution et à l'article 73 de la loi du 3 octobre 2022 'portant des dispositions diverses relatives au travail'.

Article 4

5. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 5, actuellement en vigueur, de l'arrêté royal du 11 février 2013, la « Commission Administrative élabore un règlement d'ordre intérieur qui fixe notamment les dates des séances et le délai dans lequel l'ordre du jour est communiqué aux membres ». La modification de cette disposition, qui devient l'alinéa 3, apportée par l'article 4, e), du projet, implique que le règlement d'ordre intérieur détermine également « les modalités de la procédure de décision contradictoire telle que prévue à l'article 338/2, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 ».

5.1. Un règlement d'ordre intérieur ne peut concerner que l'organisation interne ou le fonctionnement de l'institution concernée et doit en outre se limiter à des règles ayant une portée pratique ². Tel n'est pas le cas dans la mesure où sont réglés les droits et obligations des parties concernées (potentielles) dans la procédure de décision contradictoire. Compte tenu du principe inscrit à l'article 108 de la Constitution, selon lequel le Roi pourvoit à l'exécution des lois, ces règles doivent être intégrées dans le dispositif en projet proprement dit.

5.2. Dans la mesure où ne sont pas uniquement réglés l'organisation interne ou le fonctionnement de l'institution concernée, il faut effectivement considérer un tel dispositif comme étant l'attribution d'un pouvoir réglementaire à la commission administrative ³.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme la commission administrative, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui

² Avis C.E. 47.613/3 du 5 janvier 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 mars 2010 'modifiant l'arrêté royal du 19 mai 2000 relatif à la composition et au fonctionnement du comité scientifique institué auprès de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', observation 7. Voir également l'avis C.E. 46.535/3 du 12 mai 2009 sur un avant-projet de décret 'über die Kennzeichnung touristischer Wanderwege', observation 13.

³ Avis C.E. 71.275/3 du 7 juin 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 28 octobre 2022 'tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut', observation 18.2.2 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2021-22, n° 1357/1); avis C.E. 71.128/1-2 du 27 avril 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 22 novembre 2022 'portant modification de la loi du 16 mars 1803 contenant organisation du notariat, introduisant un conseil de discipline pour les notaires et les huissiers de justice dans le code judiciaire et des dispositions diverses', observation 2 concernant l'article 60 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 2868/1).

doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique.

Le règlement d'une procédure telle que celle prévue devant la commission administrative concerne également des tiers, qui ne peuvent pas se voir imposer d'obligations par un règlement d'ordre intérieur. Dans la mesure où ce dispositif concerne des tiers, il doit être réglé, à tout le moins dans les grandes lignes, dans le projet proprement dit. Seuls les aspects qui, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique, sont très limités et ont un caractère non politique, peuvent encore trouver leur place dans le règlement d'ordre intérieur.

Quant à l'organisation d'une « procédure de décision contradictoire », il est à tout le moins prévu dans les grandes lignes le nombre de fois où les parties concernées ont la possibilité de prendre position et, le cas échéant, de réagir aux points de vue défendus par les parties adverses, l'ordre dans lequel les points de vue sont échangés et les délais dans lesquels ils doivent l'être. Si des conditions de recevabilité sont applicables en l'espèce, elles doivent également s'inscrire dans les grandes lignes d'un tel dispositif.

5.3. On distraira le point e) de l'article 4, et le projet sera complété conformément aux observations formulées au point 5.2 sauf si les « modalités » de la procédure de décision contradictoire n'excèdent pas ce qui est mentionné au point 5.1.

Article 8

6. L'ajout prévu à l'article 8, f), ne paraît pertinent que s'il est compris en ce sens que seules les demandes qui, conformément à l'article 338/2, § 1^{er}, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, sont introduites « à l'initiative des parties ensemble », doivent être signées « par toutes les parties à la relation de travail » et non les demandes qui, en vertu de la même disposition, sont introduites « à l'initiative de la partie qui s'est vue notifi[er] un avis de la commission sur la base de l'article 338/1, alinéa 2 ». Il est dès lors recommandé que le texte du dispositif en projet exprime plus clairement cette distinction. Pour ce faire, le texte en projet pourra être complété par les mots « selon que la demande d'avis est introduite à l'initiative de la partie qui s'est vue notifier un avis de la commission ou bien à l'initiative des parties ensemble ».

Article 11

7. L'article 11 du projet dispose que l'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

Pareil régime d'entrée en vigueur présente toutefois l'inconvénient que si la publication intervient à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront même pas du délai usuel de dix jours pour s'adapter au régime. Toutefois, chacun doit se voir offrir un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles dispositions et pour se préparer à leur entrée en vigueur.

Observation finale

8. Le projet mériterait d'être réexaminé en profondeur du point de vue rédactionnel et linguistique.

Ainsi, par exemple, le cinquième alinéa du préambule doit viser l'accord de la Secrétaire d'État au Budget, donné le 22 septembre 2023 (et non : 25 septembre 2023), le mot « septembre » devant également être remplacé par le mot « september » dans le texte néerlandais de cet alinéa.

Aux articles 5, 7 et 8, les références diverses à « l'alinéa unique » de l'article à modifier sont superflues.

L'article 12, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 11 février 2013 (article 10 du projet) concerne les délais dans lesquels les « décisions et les avis de la Commission Administrative sont pri[s] », alors qu'un avis n'est pas « pris », mais est « donné », par exemple ⁴. Dans le texte néerlandais de l'article 12, alinéa 2, en projet, l'article « het » qui doit précéder les mots « huishoudelijk reglement » fait défaut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ Comparer avec l'article 338 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, qui vise par exemple en son alinéa 1^{er} la mission incombant à la commission de « donner des avis ou de rendre des décisions » (dans le texte néerlandais : « adviezen uit te brengen of beslissingen te nemen »).