



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.030/4
du 17 février 2022

advies 71.030/4
van 17 februari 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal
'concernant la prolongation de
certains contrats de travail
dans la fonction publique
fédérale'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
verlenging van bepaalde
arbeidsovereenkomsten binnen
het federaal openbaar ambt'

Le 14 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'concernant la prolongation de certains contrats de travail dans la fonction publique fédérale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 février 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 février 2022.

*

Op 14 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de verlenging van bepaalde arbeidsovereenkomsten binnen het federaal openbaar ambt'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 17 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 februari 2022.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

2. En l'espèce, celle-ci est rédigée en ces termes :

« Gelet op de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door de bewezen heropflakking van het coronavirus en de door de autoriteiten van het land erkende ernstige en verontrustende aard van de huidige gezondheids crisis ten gevolge van het coronavirus COVID-19;

Overwegende dat sommige arbeidsovereenkomsten zonder dit besluit binnen korte termijn dreigen af te lopen zonder dat in een vervanging kon worden voorzien; ¹.

Overwegende de noodzaak om bijkomende en specifieke maatregelen te nemen betreffende de werkorganisatie, teneinde de continuïteit van de openbare dienstverlening te waarborgen en de operationele problemen aan te pakken;

Overwegende echter dat de continuïteit van de dienstverlening moet worden verzekerd, zelfs als het aantal personeelsleden beperkt is ».

3. Il y a lieu de rappeler qu'en exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement.

En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État' (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours) ².

4. En l'espèce, la demande d'avis a pour objet un projet d'arrêté royal « concernant la prolongation de certains contrats de travail dans la fonction publique fédérale ».

¹ Dans le préambule, l'alinéa 15 est rédigé différemment – alors que l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' énonce que « la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté » – puisqu'il est formulé de la manière suivante : « Considérant qu'en l'absence du (présent) arrêté, certains contrats de travail expiraient le 31 décembre 2021 sans qu'il soit possible de prévoir un remplacement ».

² Voir, par exemple, l'avis n° 70.377/2 donné le 28 octobre 2021 sur un avant-projet de décret « abrogeant les articles 79/1 à 79/26 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, et insérant des dispositions au sein du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire relatives aux inscriptions en première année de l'enseignement secondaire » ou l'avis n° 58.130/1/V donné le 8 septembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 février 2016 'portant l'octroi d'un jeton de présence au Président du Comité général de coordination de la Banque-carrefour de la sécurité sociale', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58130.pdf>.

Cette demande d'avis est introduite le 14 février 2022 ³ et donc trop tard que pour permettre à l'arrêté royal en projet d'assurer la continuité du service public et répondre aux difficultés de fonctionnement soulevées puisque les contrats de travail ont expiré le 31 décembre 2021 ⁴ c'est-à-dire à une date antérieure à celle prévue pour l'entrée en vigueur de la réglementation en projet ⁵.

En outre, cette lacune existe depuis un mois et demi et la section de législation n'aperçoit pas pour quelle raison l'auteur du texte ne pourrait pas la saisir dans un délai de trente jours en prévoyant, le cas échéant et si les conditions le permettent, de faire produire leurs effets aux dispositions à la date du 31 décembre 2021 ⁶.

Par ailleurs, la simple nécessité de devoir prendre des mesures complémentaires et particulières concernant l'organisation du travail n'implique pas l'urgence de prendre de telles mesures ⁷.

De même, il n'est pas expliqué en quoi la résurgence avérée du coronavirus et le caractère grave et inquiétant de la crise sanitaire actuelle liée au coronavirus COVID-19, qui sont invoqués constituent des motifs expliquant *in casu* la raison pour laquelle l'adaptation de la réglementation n'a pas pu être réalisée et qu'il est à présent devenu urgent d'y remédier.

5. En conclusion, la demande d'avis est irrecevable.

*

³ À comparer avec l'arrêté royal du 28 décembre 2020 'modifiant l'arrêté royal du 22 avril 2020 portant des mesures particulières pour les membres du personnel de la fonction publique fédérale dans le cadre de la crise sanitaire liée au coronavirus COVID-19' (pas d'avis sollicité en raison de l'urgence de faire entrer en vigueur l'arrêté avant le 1^{er} janvier 2021 et de l'impossibilité corolaire de solliciter l'avis de la section de législation).

⁴ En application de l'article 8bis de l'arrêté royal du 22 avril 2020 'portant des mesures particulières pour les membres du personnel de la fonction publique fédérale dans le cadre de la crise sanitaire liée au coronavirus COVID-19' tel qu'inséré par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 décembre 2020.

⁵ Voir l'avis n° 69.809/1 donné le 12 juillet 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 septembre 2021 'over dringende en tijdelijke maatregelen in het onderwijs door de COVID-19-crisis, wat betreft de examencommissie in het basisonderwijs, studenttutoring in het hoger onderwijs en inschrijvingen in het leerplichtonderwijs', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69809.pdf>.

⁶ Voir l'avis n° 47.145/1-V donné le 18 août 2009 sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'article 6, alinéa 2, de l'arrêté royal du 21 avril 2007 modifiant les articles 8bis et 31bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs », <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47145.pdf>.

⁷ Voir l'avis n° 47.581/1 donné le 15 décembre 2009 sur les « amendements n°s 1, 3 et 4 à la proposition de loi modifiant l'article 107 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre pour ce qui concerne la désignation du bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie (M. Swennen) », <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47581.pdf>.

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

2. *In casu* luidt die motivering als volgt:

“Gelet op de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door de bewezen heropflakking van het coronavirus en de door de autoriteiten van het land erkende ernstige en verontrustende aard van de huidige gezondheids crisis ten gevolge van het coronavirus COVID-19;

Overwegende dat sommige arbeidsovereenkomsten zonder dit besluit binnen korte termijn dreigen af te lopen zonder dat in een vervanging kon worden voorzien;¹

Overwegende de noodzaak om bijkomende en specifieke maatregelen te nemen betreffende de werkorganisatie, teneinde de continuïteit van de openbare dienstverlening te waarborgen en de operationele problemen aan te pakken;

Overwegende echter dat de continuïteit van de dienstverlening moet worden verzekerd, zelfs als het aantal personeelsleden beperkt is.”

3. Er dient aan herinnerd te worden dat, door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering voorzien worden, de wetgever tot uiting gebracht heeft dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn.

De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen bepalingen dermate spoedeisend zijn dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’ (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, toen om advies verzocht is, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).²

4. *In casu* heeft de adviesaanvraag betrekking op een ontwerp van koninklijk besluit “betreffende de verlenging van bepaalde arbeidsovereenkomsten binnen het federaal openbaar ambt”.

¹ Het vijftiende lid van de aanhef luidt evenwel anders – terwijl volgens artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’: “de motivering van het spoedeisend karakter, die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit overgenomen [moet worden]” – aangezien het gesteld is als volgt: “Overwegende dat sommige arbeidsovereenkomsten zonder dit besluit ten einde liepen op 31 december 2021 zonder dat in een vervanging kon worden voorzien.”

² Zie, bijvoorbeeld, advies 70.377/2 van 28 oktober 2021 over een voorontwerp van decreet ‘abrogeant les articles 79/1 à 79/26 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l’enseignement fondamental et de l’enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, et insérant des dispositions au sein du Code de l’enseignement fondamental et de l’enseignement secondaire relatives aux inscriptions en première année de l’enseignement secondaire’ of advies 58.130/1/V van 8 september 2015 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 5 februari 2016 ‘houdende toekenning van een presentiegeld aan de Voorzitter van het Algemeen Coördinatiecomité van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58130.pdf>.

Deze adviesaanvraag is ingediend op 14 februari 2022,³ wat te laat is om bij het ontworpen koninklijk besluit de continuïteit van de openbare dienstverlening te waarborgen en de aangevoerde operationele problemen aan te pakken, aangezien de arbeidsovereenkomsten afgelopen zijn op 31 december 2021,⁴ dat wil zeggen op een datum die voorafgaat aan de voorziene inwerkingtreding van de ontworpen regeling.⁵

Bovendien bestaat die lacune al anderhalve maand en is het voor de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom de steller van de tekst geen adviesaanvraag zou kunnen indienen met een termijn van dertig dagen waarbij hij erin zou voorzien dat, in voorkomend geval en als de omstandigheden het toelaten, de bepalingen uitwerking hebben met ingang van 31 december 2021.⁶

Daarenboven impliceert de loutere noodzaak om bijkomende en specifieke maatregelen te nemen betreffende de werkorganisatie niet dat het nemen van dergelijke maatregelen dringend noodzakelijk is.⁷

Zo wordt evenmin uitgelegd in welk opzicht de bewezen heropflakking van het coronavirus en de ernstige en verontrustende aard van de huidige gezondheidscrisis ten gevolge van het coronavirus COVID-19 waarvan gewag gemaakt wordt, redenen vormen waarmee *in casu* verklaard kan worden waarom deze regeling nog niet vastgesteld is en het thans dringend noodzakelijk geworden is die situatie te verhelpen.

³ Vergelijk met het koninklijk besluit van 28 december 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 april 2020 houdende bijzondere maatregelen voor de personeelsleden van het federaal openbaar ambt in het kader van de gezondheidscrisis ten gevolge van het coronavirus COVID-19’ (geen adviesaanvraag wegens de dringende noodzakelijkheid ten gevolge van de noodzaak om dat besluit in werking te laten treden vóór 1 januari 2021 en de daarmee samenhangende onmogelijkheid om het advies van de afdeling Wetgeving te vragen).

⁴ Met toepassing van artikel 8bis van het koninklijk besluit van 22 april 2020 ‘houdende bijzondere maatregelen voor de personeelsleden van het federaal openbaar ambt in het kader van de gezondheidscrisis ten gevolge van het coronavirus COVID-19’ zoals dat ingevoegd is bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 december 2020.

⁵ Zie advies 69.809/1 van 12 juli 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021 ‘over dringende en tijdelijke maatregelen in het onderwijs door de COVID-19-crisis, wat betreft de examencommissie in het basisonderwijs, studenttutoring in het hoger onderwijs en inschrijvingen in het leerplichtonderwijs’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69809.pdf>.

⁶ Zie advies 47.145/1-V van 18 augustus 2009 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 6, tweede lid, van het koninklijk besluit van 21 april 2007 tot wijziging van artikelen 8bis en 31bis van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47145.pdf>.

⁷ Zie advies 47.581/1 van 15 december 2009 over amendementen ‘nrs. 1, 3 en 4 op het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 107 van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst wat de aanwijzing betreft van een begunstigde in een levensverzekeringsovereenkomst’ (de heer Swennen), <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47581.pdf>.

5. Kortom, de adviesaanvraag is niet-ontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET