



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.132/16
van 13 mei 2024

avis 76.132/16
du 13 mai 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
toekenning van
maaltijdcheques aan de
personeelsleden van de
diensten die de rechterlijke
macht terzijde staan'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'octroi de chèques-repas aux
membres du personnel des
services qui assistent le
pouvoir judiciaire'

Op 11 april 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de toekenning van maaltijdcheques aan de personeelsleden van de diensten die de rechterlijke macht terzijde staan’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 30 april 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 mei 2024.

*

Le 11 avril 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à l'octroi de chèques-repas aux membres du personnel des services qui assistent le pouvoir judiciaire’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 30 avril 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 mai 2024.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de toekenning van maaltijdcheques aan de personeelsleden van de diensten die de rechterlijke macht terzijde staan te regelen.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt het toepassingsgebied. Overeenkomstig artikel 2 ontvangt het personeelslid één elektronische maaltijdcheque per gepresterde dag, met uitzondering van de personeelsleden die een maandelijks forfaitaire verblijfsvergoeding ontvangen wegens regelmatige prestaties buiten de administratieve standplaats. Artikel 3 stipuleert dat de niet-indexeerbare nominale waarde van de maaltijdcheque zes euro bedraagt, waarvan 1,09 euro een bijdrage van het personeelslid is. Artikel 4 lijst de prestaties op waarvoor het recht op maaltijdcheques wordt geopend.

Artikel 5 voorziet in de inwerkingtreding van de artikelen 3, 41, 51 en 52 van de op 2 mei 2024 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen wet ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot het statuut van het gerechtspersoneel’¹ op 1 mei 2024. Het te nemen besluit treedt in werking op 1 mei 2024 (artikel 6).

RECHTSGROND

3. Als rechtsgrond voor het ontwerp wordt beroep gedaan op de artikelen 177, § 2, zesde lid, en 375/1 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals gewijzigd door de wet ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot het statuut van het gerechtspersoneel’, alsook op artikel 81 van de voormelde wet.²

Daarmee kan worden ingestemd.

¹ Zie het integraal verslag van de plenumvergadering van 2 mei 2024 (avond) – voorlopige versie, *Parl.St.* Kamer 2023-24, CRIV 55 PLEN 304, 47. Deze wet is op datum van dit advies nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

² Zie *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3896/003 en 55-3896/004.

3.1. Artikel 177, § 2, zesde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, zoals gewijzigd door artikel 3 van de wet ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot het statuut van het gerechtspersoneel’ machtigt de Koning om de nadere regels van het statuut, de wedde en het aantal betrekkingen, alsook de nadere regels van de toekenning van maaltijdcheques aan de personeelsleden benoemd in het niveau B, C en D, die aan de griffies, de parketsecretariaten en aan de steundiensten verbonden zijn, te bepalen.

Artikel 375/1 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals ingevoegd door artikel 52 van de voornoemde wet, machtigt de Koning om de nadere regels van de toekenning van maaltijdcheques aan de leden van het gerechtspersoneel van niveau A, de griffiers en de secretarissen te bepalen.

Deze bepalingen vormen de rechtsgrond voor de artikelen 1 tot 4 van het ontwerp.

3.2. Artikel 81 van de wet ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot het statuut van het gerechtspersoneel’ bepaalt dat de artikelen 3, 4, 6 tot 11, 12, a) en b), 13 tot 19, 22 tot 29, 31 tot 33, 38, 39, 41, 44 tot 48, 50 tot 52, 67 tot 73, 74, 4°, 75 tot 77 en 79 in werking treden op een door de Koning te bepalen datum en ten laatste op 1 januari 2026.

Deze bepaling vormt de rechtsgrond voor artikel 5 van het ontwerp.

3.3. In de aanhef wordt tevens artikel 19bis, § 2, 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’ als rechtsgrond aangehaald. Dit artikel lijst de cumulatieve voorwaarden op waaraan de elektronische maaltijdcheques moeten voldoen om niet als loon te worden beschouwd en moet “in acht worden genomen in het koninklijk besluit tot bepaling van de nadere regels met betrekking tot de toekenning van maaltijdcheques”³, maar strekt het ontwerp niet tot rechtsgrond.

Voor het nuttig begrip van de ontworpen regeling kan worden aanvaard dat artikel 19bis, § 2, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 in de aanhef wordt vermeld bij wijze van beschrijving van het juridische kader. Dergelijke vermelding dient dan te volgen op de oplijsting van de verplichte en facultatieve vormvereisten, voorafgegaan door het woord “Overwegende” in plaats van “Gelet op”, en zonder vermelding van de wijzigingen.⁴

3.4. De Raad van State, afdeling Wetgeving, gaat er daarbij vanuit dat het te nemen besluit niet in werking zal treden voordat de wet ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot het statuut van het gerechtspersoneel’ in werking zal zijn getreden en na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

³ Parl.St. Kamer 2023-2024, nr. 55-3896/1, 32.

⁴ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient te worden aangepast in het licht van de opmerking 3.3.

Artikel 4

5.1. Artikel 4, § 2, van het ontwerp lijst de situaties op waarin het voordeel van de maaltijdcheque behouden blijft, niettegenstaande het personeelslid geen prestaties levert. Daaronder valt ook de dienstvrijstelling om een opleiding te volgen of het opleidingsverlof. Vergeleken met de regeling van artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 26 oktober 2023 ‘betreffende de toekenning van maaltijdcheques aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt’, die van toepassing is op het federaal openbaar ambt, valt op te merken dat de personeelsleden van het federaal openbaar ambt tijdens opleidingen enkel hun maaltijdcheques behouden wanneer zij vrijstelling genieten voor een opleiding *georganiseerd buiten de overheid*.

5.2. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginsel; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁵

5.3. Gevraagd naar een verantwoording voor het onderscheid tussen de situaties gevisieerd door artikel 4, § 2, van het ontwerp en artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 26 oktober 2023, stelde de gemachtigde:

“L’article 4, § 2, 4ème tiret, du projet prévoit le maintien du droit aux chèques-repas lorsque le membre du personnel est en congé de formation ou bénéficie d’une dispense de service pour suivre une formation, en parallèle avec ce qui est prévu par l’article 4, § 2, 6ème tiret de l’arrêté royal du 26 octobre 2023 précité.

Les dispositions en matière de formation au sein de la fonction publique et de l’ordre judiciaire ne sont pas identiques.

Le système de congé en matière de formation applicable à la fonction publique a été réformé par l’arrêté royal du 14 novembre 2011 portant modification de diverses dispositions réglementaires relatives à la redistribution du travail et aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l’Etat.

Avant la réforme, les articles 69 à 94 de l’arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de

⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bijvoorbeeld: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

l'Etat, prévoyaient, comme c'est toujours le cas au sein de l'ordre judiciaire, qu'une formation pouvaient donner droit à une dispense de service ou à un congé de formation. Les formations étaient suivies soit à l'initiative de l'agent soit à l'initiative d'un supérieur ou du directeur de la formation

Depuis la réforme, l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précité prévoit que le membre du personnel pourra bénéficier d'une dispense de service pour suivre des activités de formation hors de l'administration fédérale. La dispense de service pouvant comporter au maximum 120 heures par an. Les formations internes à l'organisation sont quant à elles considérées comme des activités de service.

Cette réforme n'a pas été répercutée au sein de l'ordre judiciaire. L'arrêté royal du 18 mai 2009 précité distingue toujours la dispense de service et le congé de formation, et ne fait aucune distinction entre formation interne et externe à l'organisation. Le congé de formation est lié à une formation suivie à l'initiative du membre du personnel.

C'est pourquoi le projet prévoit également le maintien du droit aux chèques-repas lorsque le membre du personnel est en congé de formation."

- 5.4. Het verdient aanbeveling een verduidelijking in die zin in het verslag aan de Koning op te nemen.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler l'octroi de chèques-repas aux membres du personnel des services qui assistent le pouvoir judiciaire.

L'article 1^{er} du projet détermine le champ d'application. Conformément à l'article 2, le membre du personnel bénéficie d'un chèque-repas électronique par jour presté, à l'exception des membres du personnel qui bénéficient d'une indemnité forfaitaire mensuelle pour frais de séjour en raison de prestations régulières à l'extérieur de la résidence administrative. L'article 3 dispose que la valeur nominale non indexable du chèque-repas s'élève à six euros, dont 1,09 euro est une contribution du membre du personnel. L'article 4 énumère les prestations pour lesquelles le droit aux chèques-repas est ouvert.

L'article 5 prévoit que les articles 3, 41, 51 et 52 de la loi 'portant des dispositions diverses relatives au statut du personnel judiciaire', adoptée le 2 mai 2024 par la Chambre des représentants¹, entrent en vigueur le 1^{er} mai 2024. L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} mai 2024 (article 6).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique du projet est recherché dans les articles 177, § 2, alinéa 6, et 375/1 du Code judiciaire, modifiés par la loi 'portant des dispositions diverses relatives au statut du personnel judiciaire', ainsi que dans l'article 81 de la loi précitée².

On peut se rallier à ce point de vue.

¹ Voir le compte rendu intégral de la séance plénière du 2 mai 2024 (soir) – version provisoire, *Doc. parl.*, Chambre, 2023-24, CRIV 55 PLEN 304, p. 47. Au moment de rendre le présent avis, cette loi n'a pas encore été publiée au *Moniteur belge*.

² Voir *Doc. parl.*, Chambre, 2023-24, n^{os} 55-3896/003 et 55-3896/004.

3.1. L'article 177, § 2, alinéa 6, du Code judiciaire, tel que modifié par l'article 3 de la loi 'portant des dispositions diverses relatives au statut du personnel judiciaire', habilite le Roi à déterminer les modalités concernant le statut, le traitement et le nombre d'emplois ainsi que les modalités concernant l'octroi de chèques-repas aux membres du personnel nommés dans les niveaux B, C et D qui sont attachés aux greffes, aux secrétariats de parquet et aux services d'appui.

L'article 375/1 du Code judiciaire, inséré par l'article 52 de la loi précitée, habilite le Roi à déterminer les modalités concernant l'octroi de chèques-repas aux membres du personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires.

Ces dispositions procurent le fondement juridique aux articles 1^{er} à 4 du projet.

3.2. L'article 81 de la loi 'portant des dispositions diverses relatives au statut du personnel judiciaire' dispose que les articles 3, 4, 6 à 11, 12, a) et b), 13 à 19, 22 à 29, 31 à 33, 38, 39, 41, 44 à 48, 50 à 52, 67 à 73, 74, 4^o, 75 à 77 et 79 entrent en vigueur à une date déterminée par le Roi et au plus tard le 1^{er} janvier 2026.

Cette disposition constitue le fondement juridique de l'article 5 du projet.

3.3. Le préambule cite également l'article 19bis, § 2, 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', à titre de fondement juridique. Cet article énumère les conditions cumulatives que les chèques-repas électroniques doivent remplir pour ne pas être considérés comme rémunération et qui doivent être « respectées par l'arrêté royal qui déterminera les modalités relatives à l'octroi des chèques-repas »³, mais ne procure pas de fondement juridique au projet.

Pour une bonne compréhension du dispositif en projet, il peut être admis que l'article 19bis, § 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 soit mentionné dans le préambule afin de décrire le cadre juridique. Dans ce cas, cette mention doit suivre l'énumération des formalités obligatoires et facultatives, être précédée du mot « Considérant » au lieu de « Vu », et ne doit pas préciser les modifications⁴.

3.4. Le Conseil d'État, section de législation, considère à cet égard que l'arrêté envisagé n'entrera pas en vigueur avant que la loi 'portant des dispositions diverses relatives au statut du personnel judiciaire' ne soit entrée en vigueur et ait été publiée au *Moniteur belge*.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3896/1, p. 32.

⁴ Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 40, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le préambule sera adapté à la lumière de l'observation 3.3.

Article 4

5.1. L'article 4, § 2, du projet énumère les situations dans lesquelles le bénéfice du chèque-repas est maintenu, en dépit du fait que le membre de personnel ne fournit pas de prestations. Parmi ces situations figurent la dispense de service pour suivre une formation ou le congé de formation. Par rapport au régime de l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 26 octobre 2023 'relatif à l'octroi de chèques-repas aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative', qui s'applique à la fonction publique fédérale, il convient de noter que les membres du personnel de la fonction publique fédérale ne conservent leurs chèques-repas pendant des formations que s'ils bénéficient d'une dispense pour une formation *organisée en dehors de l'administration*.

5.2. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement n'est compatible avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature du principe en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ⁵.

5.3. Invité à justifier la différence entre les situations visées par l'article 4, § 2, du projet et par l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 26 octobre 2023 le délégué a déclaré :

« L'article 4, § 2, 4ème tiret, du projet prévoit le maintien du droit aux chèques-repas lorsque le membre du personnel est en congé de formation ou bénéficie d'une dispense de service pour suivre une formation, en parallèle avec ce qui est prévu par l'article 4, § 2, 6ème tiret de l'arrêté royal du 26 octobre 2023 précité.

Les dispositions en matière de formation au sein de la fonction publique et de l'ordre judiciaire ne sont pas identiques.

Le système de congé en matière de formation applicable à la fonction publique a été réformé par l'arrêté royal du 14 novembre 2011 portant modification de diverses dispositions réglementaires relatives à la redistribution du travail et aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat.

Avant la réforme, les articles 69 à 94 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat, prévoyaient, comme c'est toujours le cas au sein de l'ordre judiciaire, qu'une formation pouvaient donner droit à une dispense de service ou à un congé de formation. Les

⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

formations étaient suivies soit à l'initiative de l'agent soit à l'initiative d'un supérieur ou du directeur de la formation

Depuis la réforme, l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précité prévoit que le membre du personnel pourra bénéficier d'une dispense de service pour suivre des activités de formation hors de l'administration fédérale. La dispense de service pouvant comporter au maximum 120 heures par an. Les formations internes à l'organisation sont quant à elles considérées comme des activités de service.

Cette réforme n'a pas été répercutée au sein de l'ordre judiciaire. L'arrêté royal du 18 mai 2009 précité distingue toujours la dispense de service et le congé de formation, et ne fait aucune distinction entre formation interne et externe à l'organisation. Le congé de formation est lié à une formation suivie à l'initiative du membre du personnel.

C'est pourquoi le projet prévoit également le maintien du droit aux chèques-repas lorsque le membre du personnel est en congé de formation ».

- 5.4. Il est recommandé d'insérer une précision en ce sens dans le rapport au Roi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC