KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 januari 1998 door de Minister-Voorzitter en door de Minister van Economie, Financiën, Begroting, Energie en Externe Betrekkingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot regeling van de administratieve en geldelijke situatie van de personeelsleden van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 5 maart 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre Président et le Ministre de l'Economie, des Finances, du Budget, de l'Energie et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 16 janvier 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "réglant la situation administrative et pécuniaire des agents du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 5 mars 1998 l'avis suivant :

1. De ordonnantie van 8 september 1994 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ESRBHG) bepaalt in haar artikel 8 dat de Regering het organiek personeelskader en het administratief en geldelijk statuut van het personeel van deze openbare instelling met rechtspersoonlijkheid vaststelt. Artikel 14 van dezelfde ordonnantie bepaalt dat de personeelsleden van de vroegere Gewestelijke Economische Raad voor Brabant (GERB) ter beschikking van de nieuwe instelling worden gesteld en dat gedurende zes maanden na de inwerkingtreding van het besluit tot vaststelling van het organiek kader voor de eerste benoemingen afgeweken kan worden van de vast te stellen aanwervingsmodaliteiten.

Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 oktober 1994 tot vaststelling, bij wijze van overgangsmaatregel, van de rechtstoestand van het personeel afkomstig van de Gewestelijke Economische Raad voor Brabant en ingedeeld bij de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest stelt evenwel een nieuwe overgangsregeling vast, waarin is bepaald dat de betrokken personeelsleden ter beschikking blijven van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en waarin een overgangspersoneelsformatie wordt gecreëerd.

De bedoeling van het voorliggend ontwerp is nu om artikel 8 van de voornoemde ordonnantie van 8 september 1994 van een definitieve uitvoeringsregeling te voorzien en derhalve het organiek personeelskader en het administratief en geldelijk statuut van het personeel vast te stellen, rekening houdend met de bepalingen van artikel 14 van

dezelfde ordonnantie. Het voornoemde besluit van 20 oktober 1994 wordt dan ook, op één artikel na, door het ontwerp opgeheven.

2. De voornoemde bepalingen van de ordonnantie van 8 september 1994 zouden als volgt worden uitgevoerd door het ontwerp :

- er wordt een definitief personeelskader vastgesteld, omvattende 12 betrekkingen van niveau 1, 5 van niveau 2 en 1 van niveau 3 (art. 2);

- de betrekkingen van dat kader worden bekleed door de personeelsleden overgenomen van de GERB, voor zover zij geen opdracht vervullen bij een andere overheidsdienst, waarbij deze personeelsleden tot hun vertrek een aantal betrekkingen blokkeren op de definitieve personeelsformatie (art. 4) en in afwachting opgenomen worden op een aparte uitdovende personeelsformatie (artt. 6 en 7);

- de vacante of vacant wordende betrekkingen op de personeelsformatie worden bezet door bij arbeidsovereenkomst aangeworven personeelsleden (art. 4, § 2);

- het geldelijk statuut van de personeelsleden wordt vastgesteld met verwijzing naar de overeenkomstige regels van toepassing op het contractueel personeel van de openbare instellingen of van het ministerie van het Brussels Gewest zelf (artt. 8, 9 en 10);

- voor het administratief en geldelijk statuut van het van de GERB overgenomen personeel gelden aparte regels (artt. 11 tot 14);

- de voorwaarden en modaliteiten voor de aanwerving in de definitieve personeelsformatie worden geregeld (artt. 15 tot 22), waarbij kan worden vastgesteld dat vooraf een profiel wordt vastgesteld (art. 18), dat de kandidaten leidend ambtenaar worden beoordeeld door een jury, die een gemotiveerde lijst opstelt van geschikte kandidaten, waaruit de regering de leidend ambtenaren aanwijst (art. 19), terwijl voor de andere betrekkingen een objectieve proef wordt georganiseerd uit de geslaagden waarvan de "raad" (1) van de ESRBHG de meest geschikten aanwijst (art. 20) en dat de aanwerving geschiedt bij arbeidsovereenkomst of tijdelijke aanstelling van zes jaar voor de leidend ambtenaren (art. 21), en bij arbeidsovereenkomst voor onbeperkte duur voor de andere personeelsleden (art. 22).

Het ontwerp bevat voorts enkele bepalingen in verband met de verdeling van de betrekkingen op taalgebied (artt. 3, tweede lid, en 5) en overgangs-, opheffings- en slotbepalingen (artt. 23 tot 25).

---

(1) Blijkens artikel 1, 1°, van het ontwerp is dat de algemene vergadering van de leden van de ESRBHG.

3. Luidens artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wijst een in ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na advies van de regeringen, die algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het rijkspersoneel aan, welke van rechtswege van toepassing zullen zijn op het personeel van de gemeenschappen en de gewesten, evenals op het personeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten, met uitzondering van het personeel bedoeld in (het vroeger) artikel 17 van de Grondwet (1).

De ontworpen regeling welke thans voor advies voorligt betreft ontegenzeglijk het personeel van een publiekrechtelijke rechtspersoon die afhangt van het Brussels Gewest, zoals blijkt uit artikel 2 van de meergenoemde ordonnantie van 8 september 1994 : "Er wordt onder de benaming Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een openbare instelling opgericht ...".

Op het personeel van de ESRBHG is derhalve van toepassing, het koninklijk besluit van 26 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie alsook op de publiekrechtelijke

---

(1) Met dat laatste wordt het onderwijspersoneel bedoeld.

rechtspersonen die ervan afhangen - hierna het APKB te noemen. De omstandigheid dat de lijst vermeld in artikel 62, § 1, van het APKB de ESRBHG niet vermeldt doet daaraan geen afbreuk. Immers, volgens de rechtspraak van het Arbitragehof, recent verwoord in het arrest nr. 39/97, van 14 juli 1997, zijn de algemene principes "van rechtswege" zonder onderscheid van toepassing op het personeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen die van een gemeenschap of gewest afhangen, zodat de Koning zich geen bevoegdheid heeft kunnen voorbehouden om de publiekrechtelijke rechtspersonen aan te wijzen op wier personeel de algemene principes slechts van toepassing zouden zijn (overweging B.4.4.2.).

Op diverse punten blijkt het voorliggend ontwerp niet in overeenstemming te zijn met het APKB. Dat is met name het geval voor de verheffing van de aanstelling bij arbeidscontract of tijdelijke aanstelling tot de algemene regel, daar waar artikel 2 van het APKB bepaalt dat aan de personeelsbehoeften enkel wordt voldaan door ambtenaren die aan de bepalingen van het APKB onderworpen zijn - en dus onder een statutair regime ressorteren - en slechts onder wel bepaalde voorwaarden personeel bij arbeidsovereenkomst kan worden aangeworven.

Overigens is het ontwerp wat dat betreft ook niet in overeenstemming met artikel 8 van de ordonnantie van 8 september 1994, aangezien deze bepaling, wijl zij de regering ermee belast een administratief en geldelijk statuut vast te stellen, er duidelijk van uitgaat dat het personeel van de ESRBHG in beginsel statutair wordt aangesteld.

Voorts houden de voorgestelde procedures inzake selectie en benoeming voor hetzij de leidend ambtenaren, hetzij de andere ambtenaren, geen rekening met de artikelen 11 tot 13 van het APKB, waarin de modaliteiten van werving van ambtenaren worden vastgesteld.

4. Vermoedelijk omwille van de beoogde opvulling van de betrekkingen met contractuele personeelsleden, wordt een aantal aspecten van het statuut in het ontwerp niet geregeld, zoals de loopbaan, de evaluatie en de bevordering, de tuchtprocedure.

5. In zoverre het ontwerp de van de GERB overgenomen personeelsleden enkel onder bepaalde voorwaarden - onder meer voor zover zij geen opdracht bij een andere overheidsdienst vervullen - de functies voorkomend op de personeelsformatie van de ESRBHG laat bekleden en hun geen mogelijkheid biedt om bij voorrang vast benoemd te worden, lijkt het ontwerp ook niet in overeenstemming te zijn met artikel 14, §§ 1 en 2, van de voormelde ordonnantie van 8 september 1994.

6. Op grond van de hiervoren geformuleerde opmerkingen moet worden besloten dat de meeste en voornaamste bepalingen van het ontwerp, zoals het is geconcipieerd, geen doorgang kunnen vinden. De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zijn advies dan ook tot die opmerkingen.

---

1. L’article 8 de l’ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC) dispose que le Gouvernement fixe le cadre organique du personnel ainsi que le statut administratif et pécuniaire de cet établissement public doté de la personnalité juridique. L’article 14 de la même ordonnance dispose que les membres du personnel de l’ancien Conseil économique régional pour le Brabant (CERB) sont mis à la disposition du nouvel établissement et que pendant une période de six mois à dater de l’entrée en vigueur de l’arrêté fixant le cadre organique, il peut être dérogé aux modalités de recrutement à fixer pour les premières nominations.

L’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 octobre 1994 fixant, à titre transitoire, la situation juridique du personnel affecté au Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale en provenance du Conseil économique régional pour le Brabant fixe toutefois un nouveau régime transitoire aux termes duquel les membres du personnel concernés restent à la disposition du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, et un cadre d’accueil transitoire est mis en place.

L’objectif du présent projet est de prévoir un règlement d’exécution définitif concernant l’article 8 de l’ordonnance du 8 septembre 1994 précitée et, dès lors, de fixer le cadre organique et le statut administratif et pécuniaire du personnel, conformément aux dispositions de l’article 14 de la même ordonnance. L’arrêté du 20 octobre 1994 susvisé est par conséquent abrogé par ce projet, à l’exception d’un article.

2. Le projet porterait exécution des dispositions précitées de l'ordonnance du 8 septembre 1994 comme suit :

- un cadre organique définitif comprenant 12 emplois de niveau 1, 5 emplois de niveau 2 et 1 emploi de niveau 3 est créé (art. 2);

- les emplois de ce cadre sont occupés par les membres du personnel en provenance du CERB pour autant qu'ils ne remplissent pas une mission auprès d'un autre service public; jusqu'à leur départ, ces membres du personnel bloquent par ailleurs certains emplois du cadre organique définitif (art. 4), et ils sont inscrits dans l'intervalle dans un cadre organique en extinction distinct (art. 6 et 7);

- les emplois vacants ou devenant vacants du cadre organique sont occupés par des membres du personnel engagés en vertu d'un contrat de travail (art. 4, § 2);

- le statut pécuniaire des membres du personnel est fixé par référence aux règles applicables aux membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public ou du Ministère de la Région bruxelloise même (art. 8, 9 et 10);

- des règles particulières sont applicables au statut administratif et pécuniaire des membres du personnel provenant du CERB (art. 11 à 14);

- les conditions et les modalités de recrutement dans le cadre organique définitif sont arrêtées (art. 15 à 22); il apparaît à ce propos qu'un profil est préalablement fixé (art. 18), que les candidats aux fonctions de fonctionnaires dirigeants sont évalués par un jury qui soumet une liste motivée de candidats aptes, à partir de laquelle le Gouvernement désigne les fonctionnaires dirigeants (art. 19), tandis qu'une épreuve objectivée est organisée pour les autres emplois, le "conseil" (1) du CESRBC désignant les candidats les plus aptes parmi les lauréats (art. 20), et que l'engagement s'opère par la voie d'un contrat de travail ou d'une désignation temporaire de six ans pour les fonctionnaires dirigeants (art. 21), et par la voie d'un contrat de travail à durée indéterminée en ce qui concerne les autres membres du personnel (art. 22).

Le projet comprend en outre quelques dispositions relatives à la répartition linguistique des emplois (art. 3, alinéa 2, et 5) ainsi que des dispositions transitoires, abrogatoires et finales (art. 23 à 25).

3. En vertu de l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, pris après avis des Gouvernements, désigne ceux des principes généraux du statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Etat qui seront applicables de plein droit, au personnel des Commu-

---

(1) En vertu de l'article 1er, 1°, du projet, il s'agit de l'assemblée générale des membres du CESRBC.

nautés et des Régions, ainsi qu'à celui des personnes morales de droit public qui dépendent des Communautés et des Régions, à l'exception du personnel visé à (l'ancien) article 17 de la Constitution (1).

Le régime en projet présentement soumis pour avis concerne incontestablement le personnel d'une personne morale de droit public qui dépend de la Région bruxelloise, comme l'indique l'article 2 de l'ordonnance du 8 septembre 1994 précitée : "Il est créé sous l'appellation "Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-capitale" un établissement public ...".

Par conséquent, l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent - dénommé ci-après l'ARPG - est applicable au personnel du CESRBC. La circonstance que la liste visée à l'article 62, § 1er, de l'ARPG ne mentionne pas le CESRBC n'y préjudicie pas. En effet, selon la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage, récemment exprimée dans l'arrêt 39/97 du 14 juillet 1997, les principes généraux sont applicables de "plein droit" et sans distinction au personnel des personnes morales de droit public qui dépendent des Communautés et des Régions (...), en sorte que le Roi n'a pu se réserver aucune compétence pour désigner

---

(1) Ce dernier élément renvoie au personnel de l'enseignement.

les seules personnes morales de droit public dont le personnel serait soumis aux principes généraux (considérant B.4.4.2.).

Sur différents points, il apparaît que le présent projet n'est pas conforme à l'ARPG. C'est notamment le cas en ce qui concerne l'élévation au rang de règle générale de l'engagement par voie de contrat de travail ou la désignation temporaire, en ce que l'article 2 de l'ARPG prévoit qu'il y a lieu de pourvoir aux besoins en personnel exclusivement par des agents soumis aux dispositions de cet arrêté - qui sont donc soumis à un régime statutaire - et que des personnes ne peuvent être engagées sous contrat de travail que sous des conditions bien précises.

A ce propos, le projet n'est du reste pas non plus conforme à l'article 8 de l'ordonnance du 8 septembre 1994 puisque cette disposition, en ce qu'elle charge le gouvernement de fixer un statut administratif et pécuniaire, se fonde clairement sur la prémisse que le personnel du CESRBC est engagé, en principe, sur une base statutaire.

Au surplus, les procédures proposées pour la sélection et la désignation, soit des fonctionnaires dirigeants, soit des autres fonctionnaires, ne sont pas conformes aux articles 11 à 13 de l'ARPG fixant les modalités d'engagement des fonctionnaires.

4. Le projet ne règle pas certains aspects du statut, par exemple la carrière, l'évaluation, la promotion et la procédure disciplinaire, probablement en raison de l'intention d'attribuer les emplois à du personnel contractuel.

5. Dans la mesure où le projet n'autorise les membres du personnel provenant du CERB à exercer les fonctions prévues par le cadre organique du CESRBC que dans certaines circonstances - notamment pour autant qu'ils ne remplissent pas une mission auprès d'un autre service public -, et dans la mesure où il ne prévoit pas la possibilité qu'ils soient nommés à titre définitif en priorité, il apparaît que le projet n'est pas non plus conforme à l'article 14, §§ 1er et 2 de l'ordonnance susvisée du 8 septembre 1994.

6. Des observations formulées ci-dessus, il y a lieu de conclure que les principales dispositions du projet tel qu'il est conçu ne peuvent pour la plupart être maintenues. Le Conseil d'Etat, section de législation, limite par conséquent son avis à ces observations.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT, conseillers d'Etat,

G. SCHRANS, assessoren van de
E. WYMEERSCH, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

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

A. BECKERS J. DE BRABANDERE