

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale le 19 mai 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet d'ordonnance "relative à certains organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 3 juillet 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 19 mei 2000 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende sommige instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 3 juli 2000 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'ordonnance en projet fait partiellement suite à l'avis n° L. 29.206/4 de la section de législation du Conseil d'Etat donné le 12 juillet 1999 à propos d'un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale".

Dans cet avis, la section de législation a rappelé qu'aux termes de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1), "il revient au législateur de l'entité fédérée d'établir les règles de composition, de compétence, de fonctionnement et de contrôle des personnes morales qu'il crée" (2). Elle en déduit certes que "des ordonnances peuvent établir certaines dispositions statutaires pour le personnel de ces personnes morales", avec la conséquence que, dans ce cas, "il n'appartient dès lors pas au Gouvernement de modifier (ces ordonnances) en vertu de son seul pouvoir réglementaire" (3).

(1) L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 est rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune, respectivement par les articles 4 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

(2) Avis n° L. 29.206/4, p. 2.

(3) Ibidem.

La reconnaissance par la section de législation du pouvoir de l'ordonnance de régler des aspects de fonction publique de l'organisation des organismes d'intérêt public régionaux ne signifie toutefois pas que le pouvoir législatif ne puisse habiliter le Gouvernement à fixer le statut du personnel de ces derniers. Au demeurant, dans le même avis, la section de législation invite l'auteur du projet d'arrêté à vérifier quelles sont ces habilitations (1), en en admettant la validité.

Dans l'état actuel de sa jurisprudence, la section de législation du Conseil d'Etat interprète l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 comme attribuant certes au législateur le pouvoir d'arrêter le statut du personnel des organismes communautaires et régionaux, mais comme l'autorisant aussi à déléguer ce pouvoir au Gouvernement. Ceci résulte de l'avis n° L. 26.027/VR/2 des 25 février et 19 mars 1997, rendu en chambres réunies sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 3 décembre 1982 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel du Commissariat général aux relations internationales" (p. 3) et de l'avis n° L. 27.751/4 du 23 septembre 1998 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif au cycle de l'eau et instituant une société publique de gestion de l'eau" (p. 15).

(1) Avis n° L. 29.206/4, p. 2.

Lorsque les organismes en cause sont soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, la section de législation admet que l'article 11 de cette loi constitue l'habilitation faite au Gouvernement à fixer le statut de leur personnel (1); lorsque tel n'est pas le cas, un décret ou une ordonnance est nécessaire pour prévoir l'habilitation (2).

-
- (1) Avis précité n° L. 26.027/VR/2, p. 3; avis n° L. 28.192/2 du 30 septembre 1998 sur un projet d'ordonnance "visant à habilitier le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à organiser un régime de mobilité des agents du Ministère et des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale", p. 3; avis n° L. 29.435/3 et n° L. 29.810/3 du 7 mars 2000 sur des projets d'arrêtés du Gouvernement flamand "houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel van sommige Vlaamse openbare instellingen" et "tot wijziging van het stambesluit VOI van ... inzake de uitvoering van het sectoraal akkoord 1997-1998", p. 8; avis n° L. 29.699/3 du 11 janvier 2000 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand "houdende toekenning van een verlof voorafgaand aan pensionering bij Kind en Gezin", p. 3.
- (2) Avis n° L. 28.192/2 précité, p. 4. Dans son avis précité n° L. 29.699/3 concernant un projet d'arrêté fixant le statut du personnel d'un organisme soumis à la loi du 16 mars 1954, p. 3, la section de législation, constatant qu'une habilitation en la matière figure à la fois, dans l'article 11, § 1er, de cette loi, et dans une disposition particulière du décret organique de l'organisme concerné, indique que celle-ci suffit pour constituer le fondement juridique de l'arrêté en projet (voyez aussi l'avis n° L. 28.451/3 du 30 novembre 1999 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand "houdende organisatie van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening en de regeling van de rechtspositie van het personeel", p. 2).

.../...

Compte tenu des précisions qui viennent d'être apportées, il appartiendra au Gouvernement, lorsqu'il arrêtera le statut des agents des organismes régionaux d'intérêt public, de vérifier, comme l'y invite l'avis n° L. 29.206/4 précité, quelles sont les habilitations législatives dont il dispose à cet effet, soit dans l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 à l'égard des organismes soumis à cette législation, soit dans des dispositions particulières de lois ou d'ordonnances à l'égard des autres.

L'ordonnance en projet concerne les seules modifications apportées à des lois ou à des ordonnances relatives à des organismes d'intérêt public, en raison de l'impossibilité, dans l'état actuel de ces textes, de désigner certains fonctionnaires pour des périodes limitées à certaines fonctions, selon un système dit de "mandats".

Le présent avis ne porte donc que sur cette question, et non sur d'autres aspects traités dans l'avis n° L. 29.206/4. Afin que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ait une vue d'ensemble de ces questions, ce dernier avis est annexé.

2. Comme les représentants du ministre l'ont confirmé, l'ordonnance en projet ne concerne pas l'Agence régionale pour la propreté.

.../...

En ce qui concerne le Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, les membres du personnel administratif seront soumis au nouveau statut; quant aux membres du personnel opérationnel, seules certaines dispositions de ce statut leur seront rendues applicables.

L'exposé des motifs devrait dès lors indiquer pour quelles raisons objectives l'Agence régionale pour la propreté n'est pas prise en considération et contenir les précisions relatives au Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 1er

Le texte néerlandais doit être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 3

Il convient de supprimer les mots "l'article 41 de".

.../...

Article 4

In fine, les termes "les mots" doivent être insérés entre les mots ""nominations" et" et les mots ""et les promotions"".

Article 6

La modification apportée à l'article 17, alinéa 4, de l'ordonnance du 3 décembre 1992 relative à l'exploitation et au développement du canal, du port, de l'avant-port et de leurs dépendances dans la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas suffisamment précise lorsqu'il est question "des autres agents désignés par mandat".

Il ressort du commentaire de cette disposition ainsi que des explications des représentants du Ministre que la technique du mandat pourrait également être mise en oeuvre pour le poste de directeur-chef de service.

Afin de circonscrire clairement le champ d'application des mandats, il convient de prévoir explicitement à l'article 17, alinéa 4, précité, que les titulaires des fonctions de directeur-chef de service sont également désignés.

.../...

OBSERVATIONS FINALES

1. Eu égard au nombre réduit de dispositions et à la portée exclusivement modificative du projet d'ordonnance, le classement des articles en chapitres et en sections ne se justifie pas car il alourdit inutilement la structure du texte.

2. Il convient d'insérer une virgule après la dernière subdivision de chaque disposition mentionnée dans le texte en projet. A titre d'exemple, à l'article 2 en projet on écrira :

"Art. 2. Dans l'article 27, § 4, alinéa 2, de la loi du 21 août 1987 ... (la suite comme au projet).".

3. En ce qui concerne le texte néerlandais, il est renvoyé à l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Algemene opmerkingen

1. De ontworpen ordonnantie haakt gedeeltelijk in op advies nr. L. 29.206/4 van de afdeling wetgeving van de Raad van State, gegeven op 12 juli 1999, over een ontwerp-besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

In dat advies heeft de afdeling wetgeving erop gewezen dat luidens artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (1) "het aan de decreet- of ordonnantiegever (staat) de regels vast te stellen voor de samenstelling, de bevoegdheid, de werkwijze van en het toezicht op de publiekrechtelijke rechtspersonen die hij opricht" (2). Zij leidt daaruit weliswaar af dat "voor het personeel van die rechtspersonen bij ordonnantie een aantal rechtspositionele bepalingen kunnen worden uitgevaardigd" met als gevolg dat in dat geval "de Regering (die ordonnanties) niet mag wijzigen op basis van haar verordeningsbevoegdheid alleen" (3).

(1) Artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt toepasselijk verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, respectievelijk bij de artikelen 4 en 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

(2) Advies nr. L. 29.206/4, blz. 23.

(3) Ibidem.

Het feit dat de afdeling wetgeving erkent dat aspecten van de organisatie van de gewestelijke instellingen van openbaar nut, die te maken hebben met ambtenarenzaken, bij ordonnantie kunnen worden geregeld, betekent evenwel niet dat de wetgevende macht de Regering niet kan machtigen om de rechtspositieregeling van het personeel van die instellingen vast te stellen. In hetzelfde advies verzoekt de afdeling wetgeving de steller van het ontwerpbesluit overigens om na te gaan welke die bevoegdheden zijn (1), ervan uitgaande dat die geldig zijn.

Bij de huidige stand van de rechtspraak legt de afdeling wetgeving van de Raad van State artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zo uit, dat het de wetgever weliswaar de bevoegdheid opdraagt om de rechtspositieregeling van het personeel van de instellingen van gemeenschappen en gewesten vast te stellen, doch dat het hem ook machtigt om die bevoegdheid over te dragen aan de Regering. Dit blijkt uit advies nr. L. 26.027/VR/2 van 25 februari en 19 maart 1997, gegeven in verenigde kamers over een ontwerp van besluit van de Franse gemeenschapsregering "modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 décembre 1982 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel du Commissariat général aux relations internationales" (blz. 3) en uit advies nr. L. 27.751/4 van 23 september 1998 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest "relatif au cycle de l'eau et instituant une société publique de gestion de l'eau" (blz. 15).

(1) Advies nr. L. 29.206/4, blz. 23.

Wanneer de instellingen in kwestie vallen onder de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, neemt de afdeling wetgeving aan dat artikel 11 van die wet voor de Regering de machtiging inhoudt om de rechtspositie van het personeel van die instellingen vast te stellen (1); wanneer zulks niet het geval is, is een decreet of een ordonnantie noodzakelijk om in die machtiging te voorzien (2).

-
- (1) Het voormelde advies nr. L. 26.027/VR/2, blz. 3; advies nr. L. 28.192/2 van 30 september 1998 over een ontwerp van ordonnantie "tot machtiging van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot het inrichten van een mobiliteitsstelsel voor de ambtenaren van het Ministerie en de instellingen van openbaar nut die afhangen van het Brussels Hoofdstedelijk gewest", blz. 7; adviezen nr. L. 29.435/3 en nr. L. 29.810/3 van 7 maart 2000 over ontwerpen van besluiten van de Vlaamse regering "houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel van sommige Vlaamse openbare instellingen" en "tot wijziging van het stambesluit VOI van ... inzake de uitvoering van het sectoraal akkoord 1997-1998", blz. 8; advies nr. L. 29.699/3 van 11 januari 2000 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende toekenning van een verlof voorafgaand aan pensionering bij Kind en Gezin", blz. 3.
- (2) Het voormelde advies nr. L. 28.192/2, blz. 8. In haar voormeld advies nr. L. 29.699/3 betreffende een ontwerp van besluit tot vaststelling van de rechtspositie van het personeel van een instelling die valt onder de wet van 16 maart 1954, blz. 3, stelt de afdeling wetgeving vast dat een bevoegdheidsopdracht terzake zowel is opgenomen in artikel 11, § 1, van die wet, als in een bijzondere bepaling van het decreet houdende oprichting van de betrokken instelling, en verklaart dat "deze volstaat als rechtsgrond voor het ontworpen besluit" (zie ook advies nr. L. 28.451/3 van 30 november 1999 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende organisatie van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening en de regeling van de rechtspositie van het personeel", blz. 2).

.../...

Gelet op de zoëven gegeven verduidelijkingen, staat het aan de Regering, wanneer zij de rechtspositie van de personeelsleden van de gewestelijke instellingen van openbaar nut vaststelt, om zoals in het voormelde advies nr. L. 29.206/4 wordt voorgeschreven, na te gaan welke bevoegdheden de wetgever haar daartoe heeft verleend, ofwel op grond van artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 ten aanzien van de instellingen die onder die wetgeving vallen, ofwel op grond van bijzondere bepalingen van wetten of ordonnanties ten aanzien van de andere instellingen.

De ontworpen ordonnantie heeft alleen betrekking op de wijzigingen die worden aangebracht in wetten of ordonnanties betreffende instellingen van openbaar nut, omdat het bij de huidige stand van die teksten, onmogelijk is bepaalde ambtenaren voor beperkte periodes aan te wijzen voor bepaalde ambten, volgens een zogenaamd systeem van "mandaten".

Dit advies heeft dus alleen betrekking op die kwestie en niet op andere aspecten die in advies nr. L. 29.206/4 zijn behandeld. Dit advies wordt hierbij gevoegd, opdat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad een overzicht krijgt van die kwesties.

2. De gemachtigden van de minister hebben bevestigd dat de ontworpen ordonnantie geen betrekking heeft op het Gewestelijk Agentschap voor Netheid.

.../...

De leden van het administratief personeel van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp van hun kant, zullen onder de nieuwe rechtspositieregeling vallen; op de leden van het operationeel personeel zullen slechts sommige bepalingen van die rechtspositieregeling van toepassing zijn.

In de memorie van toelichting zou bijgevolg moeten worden aangegeven om welke objectieve redenen het Gewestelijk Agentschap voor Netheid niet in aanmerking wordt genomen en zouden de preciseringen moeten worden opgenomen betreffende de Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Dispositief

Artikel 1

Het is gebruikelijk te schrijven : "een aangelegenheid als bedoeld in ...".

Artikel 3

Men schrijve : "... bekrachtigd bij de wet van ..." in plaats van "... bevestigd door artikel 41 van de wet van ...".

.../...

Artikel 4

Aan het slot van het artikel schrijve men :
"... worden de woorden "de aanstellingen" ingevoegd tussen de woorden "de benoemingen" en de woorden "en de bevordering" ".

Artikel 6

De wijziging aangebracht in artikel 17, vierde lid, van de ordonnantie van 3 december 1992 betreffende de exploitatie en ontwikkeling van het kanaal, de haven, de voorhaven en aanhorigheden ervan in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is niet voldoende duidelijk waar er sprake is van "de door middel van een mandaat aangestelde ambtenaren".

Uit de commentaar bij deze bepaling alsmede uit de uitleg van de gemachtigden van de Minister blijkt dat de regeling waarbij een mandaat wordt gegeven, eveneens zou kunnen worden aangewend voor de betrekking van directeur-hoofd van dienst.

Om de werkingssfeer van de mandaten duidelijk af te bakenen, dient in het voormelde artikel 17, vierde lid, uitdrukkelijk te worden bepaald dat de bekleders van het ambt van directeur-hoofd van dienst eveneens aangesteld worden.

.../...

SLOTOPMERKINGEN

1. Gelet op het beperkt aantal bepalingen en op de omstandigheid dat het ontwerp van ordonnantie, uitsluitend ertoe strekt regelingen te wijzigen, is er geen reden om de artikelen in te delen in hoofdstukken en afdelingen, daar zulks de structuur van de tekst nodeloos ingewikkelder maakt.

2. Na de laatste onderverdeling van elke in de ontworpen tekst vermelde bepaling, dient een komma te worden ingevoegd. Zo schrijve men bij wijze van voorbeeld in het ontworpen artikel 2 :

"Art. 2. In artikel 27, § 4, tweede lid, van de wet van 21 augustus 1987 ... (voorts zoals in het ontwerp).".

3. Overeenkomstig het gebruik schrijve men "woord" of "woorden" in plaats van "term" of "termen".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIENARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La
note du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par
M. B. RONGVAUX, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT,
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de
H. B. RONGVAUX, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN