

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.277/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 december 2003 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Energie en Huisvesting verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 8 september 1994 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 30 december 2003 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot wijziging van de ordonnantie van 8 september 1994 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De ontworpen wijzigingen hebben betrekking op de samenstelling, de werking en de bevoegdheden van de Raad van Bestuur van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hierna "de Raad" genoemd (artikel 2 van het ontwerp). Het dagelijks beheer van de Raad wordt toevertrouwd aan "de leidend ambtenaar bijgestaan door de adjunct-leidend ambtenaar, respectievelijk de Directeur en de Adjunct-directeur", wier bevoegdheden nader worden omschreven in het ontwerp (artikel 3). Het ontwerp voorziet tevens in een regeling van overname door de Raad van de rechten en verplichtingen van contractueel personeel van de Vereniging van beheer van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 4).

VORMVEREISTEN

Uit de aan de Raad van State ter beschikking gestelde documenten blijkt niet dat de ontworpen regeling om akkoord is voorgelegd aan de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort. Wel blijkt de Inspectie van Financiën op 26 november 2003 over het ontwerp te hebben geadviseerd. De bewoordingen van dat advies lijken er evenwel op te wijzen dat het betrekking heeft op een ontwerptekst die, minstens voor een deel, inhoudelijk verschilt van die welke om advies aan de Raad van State wordt voorgelegd (zie met name de in artikel 4 vervatte regeling met betrekking tot de overname door de Raad van rechten en verplichtingen van contractueel personeel van de in dat artikel vermelde vereniging).

De hierna geformuleerde opmerkingen moeten derhalve met het nodige voorbehoud worden gelezen.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ordonnantie vertoont een groot aantal onvolkomenheden van redactionele en wetgevingstechnische aard die, opdat ze zouden kunnen worden weggewerkt, tot een algehele herziening van de ontworpen tekst nopen. Zonder dat de Raad van State zelf tot die herziening overgaat, volgen hierna een aantal voorbeelden die ter zake illustratief zijn.

1.1. De Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 12, § 2 (lees: artikel 12, tweede lid ¹⁾), van de ordonnantie van 8 september 1994, is, als gevolg van de invoeging van een aantal Franse woorden, nagenoeg onleesbaar.

1.2. De indeling van het ontwerp in twee hoofdstukken is niet correct, ermee rekening houdend dat het bepaalde in artikel 1 niet thuishoort in hoofdstuk I - Wijzigingsbepalingen. Rekening houdend met het beknopte aantal artikelen lijkt trouwens geen indeling aangewezen.

1.3. Het is overbodig om in de inleidende zin van elke wijzigingsbepaling telkens melding te maken van het volledige opschrift van de te wijzigen ordonnantie van 8 september 1994. Het volstaat om dat opschrift enkel te vermelden in de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp. In de inleidende zin van de artikelen 3 en 4 van het ontwerp volstaat het dan te schrijven "van dezelfde ordonnantie".

1.4. Discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst - die gelijkelijk authentiek zijn - moeten worden vermeden. Zo worden in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 12*bis*, § 5, tweede lid, van de ordonnantie (artikel 3 van het ontwerp) niet de in de Franse tekst voorkomende woorden "et les déchéances" weergegeven. In het ontworpen artikel 14*bis*, eerste lid (artikel 4 van het ontwerp), stemt het woord "ambtenaren", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden "agents en poste", in de Franse tekst.

⁽¹⁾ Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en deze indeling niet kan bijdragen tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel.

1.5. Referenties aan het Belgisch Staatsblad, zoals er een voorkomt in het ontworpen artikel 14*bis*, eerste lid (artikel 4 van het ontwerp), horen niet thuis in een normatieve tekst en moeten vervallen.

2. De stellers van het ontwerp van ordonnantie doen er bovendien goed aan om de noodzakelijke herziening van de tekst van het ontwerp mede te betrekken op de memorie van toelichting. Wil immers dergelijke memorie zin hebben, dan dienen nuttige verduidelijkingen en een situering van de ontworpen regels erin te worden opgenomen, zodat de memorie meer is dan louter een samenvatting of een parafrasering van de nieuwe regeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

1. Artikel 2 van het ontwerp doet ernstige vragen rijzen omtrent de coherentie van de regeling inzake het bestuur van de Raad eenmaal deze zal zijn gewijzigd in de zin van het ontwerp.

Het ontworpen artikel 12, § 1 (lees: artikel 12, eerste lid), van de ordonnantie bepaalt immers dat de Raad wordt bestuurd door een Raad van Bestuur "waarvan de samenstelling, de werking en de hernieuwing identiek zijn met deze van het in artikel 4, § 4, bedoelde Bureau".

Ermee rekening houdend dat artikel 4, § 4, van de ordonnantie, waarin de samenstelling van het Bureau wordt geregeld, ongewijzigd behouden blijft, moet men concluderen dat de Raad en het Bureau gelijktijdig en naast elkaar zullen bestaan, met dezelfde samenstelling, bevoegdheden en werkingsregels. Afgezien van de vraag of dit effectief overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp en of dergelijk systeem in de praktijk werkbaar zou zijn, moet worden vastgesteld dat geen van de ontworpen wijzigingen nadere regelen bevat met betrekking tot de onderlinge verhouding binnen de Raad tussen de Raad van Bestuur en het Bureau.

2. Het ontworpen artikel 12*bis* (artikel 3 van het ontwerp) belast de directeur en de adjunct-directeur met het dagelijks beheer van de Raad. Het is niet duidelijk ten aanzien van welk orgaan de directeur en de adjunct-directeur verantwoording verschuldigd zijn met betrekking tot het door hen verrichte dagelijks beheer. Uit de redactie van het ontworpen artikel 12*bis* van de ordonnantie lijkt te moeten worden afgeleid dat die verantwoording uitsluitend ten aanzien van de Raad van Bestuur moet worden afgelegd.

3. Het ontworpen artikel 14*bis*, eerste lid, van de ordonnantie (artikel 4 van het ontwerp), machtigt de Raad om de rechten en verplichtingen over te nemen van de Vereniging van beheer van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest "betreffende alle of een deel van de arbeidscontracten afgesloten (lees : gesloten) met de ambtenaren die werken voor rekening van de vzw van beheer op datum van de ontbinding van voornoemde VZW".

Het ontworpen artikel 14*bis*, tweede lid, bepaalt dat het betrokken personeel dat als contractueel personeel door de Raad is aangeworven, zijn geldelijke anciënniteit behoudt, doch dat dit personeel zal worden aangeworven "volgens de wervingsgraden die van toepassing zijn op de contractuelen van het openbaar ambt".

Er dient met betrekking tot de aangehaalde bepalingen te worden opgemerkt dat de ordonnantiegever uiteraard geen partij is bij de arbeidsovereenkomst die de personeelsleden van de betrokken vereniging hebben gesloten en dat hij niet kan afwijken van de toepasselijke regels van het arbeidsrecht of van de verplichtingen die voortvloeien uit de arbeidsovereenkomst.

Daarenboven moet worden vastgesteld dat de Raad een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid is ², die, wat de invulling van haar personeelsbehoeften betreft, is onderworpen aan een aantal algemene principes die zijn vastgelegd in het koninklijk besluit van 22 december 2000 ³. Noch uit de tekst van het ontwerp van ordonnantie, noch uit de erbij horende memorie van toelichting, valt evenwel af te leiden dat de in het

(2) Artikel 2 van de ordonnantie van 8 september 1994.

(3) Koninklijk besluit van 22 december 2000 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 rechtspersonen die ervan afhangen.

ontworpen artikel 14*bis* beoogde contractuele aanwerving van het overgedragen personeel van de betrokken vereniging, kan worden ingepast in één van de gevallen die worden opgesomd in artikel 2, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 december 2000 en waarin personen bij arbeidsovereenkomst in dienst kunnen worden genomen.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat de ontworpen regeling, benevens redactionele en legistieke onvolkomenheden, ook een aantal fundamenteel-inhoudelijke problemen doet rijzen, die maken dat het ontwerp van ordonnantie ook vanuit die gezichtshoek aan een bijkomend en grondig onderzoek moet worden onderworpen.

Om die reden ziet de Raad van State af van een meer gedetailleerd artikelsgewijs onderzoek van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.277/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitales chargé de l'Emploi, de l'Économie, de l'Énergie et du Logement, le 12 décembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région Bruxelles-Capitale", a donné le 30 décembre 2003 l'avis suivant:

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend modifier l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les modifications en projet sont relatives à la composition, au fonctionnement et aux compétences du Conseil d'administration du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, appelé ci-après "le Conseil" (article 2 du projet). La gestion journalière du Conseil est confiée "au fonctionnaire dirigeant assisté par le fonctionnaire dirigeant adjoint, respectivement le Directeur et le Directeur adjoint", dont les compétences sont précisées dans le projet (article 3). Par ailleurs, le projet prévoit des dispositions relatives à la reprise par le Conseil des droits et obligations du personnel contractuel de l'Association pour la gestion du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (article 4).

FORMALITÉS

Il ne ressort pas des documents mis à la disposition du Conseil d'État que le texte en projet a été soumis à l'accord du Ministre qui a le budget dans ses attributions. Par contre, il semble que l'Inspection des Finances ait rendu le 26 novembre 2003 son avis sur le projet. Les termes de cet avis semblent toutefois indiquer qu'il porte sur un projet de texte qui, du moins en partie, diffère sur le fond de celui qui est soumis à l'avis du Conseil d'État (voir notamment les dispositions prévues par l'article 4 et relatives à la reprise par le Conseil des droits et obligations du personnel contractuel de l'association mentionnée dans cet article).

Les observations formulées ci-après se liront par conséquent avec la réserve qui s'impose.

.../...

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

1. Le projet d'ordonnance soumis pour avis présente de nombreuses imperfections d'ordre rédactionnel et légistique dont l'élimination implique une refonte globale du texte en projet. Sans procéder lui-même à cette révision, le Conseil d'État donne ci-après un certain nombre d'exemples illustrant ce qui vient d'être relevé.

1.1. Le texte néerlandais de l'article 12, § 2 (lire : article 12, alinéa 2 ¹), de l'ordonnance du 8 septembre 1994 est quasiment illisible en raison de l'insertion d'un certain nombre de mots français.

1.2. La division du projet en deux chapitres n'est pas correcte compte tenu du fait que l'article 1^{er} n'est pas à sa place dans le chapitre I - Dispositions modificatives. Eu égard au nombre réduit d'articles, une division ne paraît du reste pas indiquée.

1.3. Il est superflu de mentionner dans la phrase liminaire de chaque disposition modificative l'intitulé complet de l'ordonnance du 8 septembre 1994 à modifier. Il suffit de mentionner cet intitulé dans la phrase liminaire de l'article 2 du projet. On se bornera alors à écrire "de la même ordonnance" dans la phrase liminaire des articles 3 et 4 du projet.

1.4. Il y a lieu d'éviter des discordances entre les textes français et néerlandais, qui font également foi. Ainsi, le texte néerlandais de l'article 12*bis*, § 5, alinéa 2, en projet, de l'ordonnance (article 3 du projet) ne reproduit pas les mots "et les déchéances" figurant dans le texte français. À l'article 14*bis*, alinéa 1^{er}, en projet (article 4 du projet), les mots "agents en poste" du texte français ne concordent pas avec le mot "ambtenaren" du texte néerlandais.

1.5. Des références au Moniteur belge, comme il en figure une à l'article 14*bis*, alinéa 1^{er}, en projet (article 4 du projet), n'ont pas leur place dans un texte normatif et doivent être omises.

(1) Une subdivision en paragraphes n'est pas recommandée lorsque chaque paragraphe ne comporte qu'un seul alinéa et que cette subdivision ne peut améliorer la lisibilité de l'article ainsi divisé.

2. Les auteurs du projet d'ordonnance veilleront en outre à ce que la révision nécessaire du texte du projet englobe aussi l'exposé des motifs. En effet, pour que pareil exposé des motifs ait un sens, il doit préciser utilement et situer les règles en projet, de sorte qu'il soit plus qu'une simple synthèse ou paraphrase des nouvelles règles.

EXAMEN DU TEXTE

1. L'article 2 du projet soulève de sérieuses questions concernant la cohérence des dispositions qui régissent l'administration du Conseil une fois que celles-ci auront été modifiées dans le sens du projet.

L'article 12, § 1^{er} (lire : article 12, alinéa 1^{er}) en projet, de l'ordonnance prévoit en effet que le Conseil est administré par un Conseil d'Administration "dont la composition, le fonctionnement et le renouvellement sont identiques à celui du Bureau visé à l'article 4, § 4".

Compte tenu du fait que l'article 4, § 4, de l'ordonnance, qui règle la composition du Bureau, reste inchangé, il faut en conclure que le Conseil et le Bureau coexisteront avec les mêmes composition, compétences et règles de fonctionnement. Abstraction faite de la question de savoir si telle est effectivement l'intention des auteurs du projet et si un tel système serait opérationnel dans la pratique, il faut constater qu'aucune des modifications en projet ne comporte de modalités relatives aux rapports réciproques, au sein du Conseil, entre le Conseil d'administration et le Bureau.

2. L'article 12bis, en projet (article 3 du projet), charge le directeur et le directeur adjoint de la gestion journalière du Conseil. Il n'apparaît pas clairement à quel organe le directeur et le directeur adjoint doivent rendre compte de leur gestion journalière. Il semble devoir se déduire du texte de l'article 12bis, en projet, de l'ordonnance qu'ils doivent exclusivement se justifier devant le Conseil d'administration.

3. L'article 14*bis*, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance (article 4 du projet) habilite le Conseil à reprendre les droits et obligations de l'Association pour la gestion du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale "concernant tout ou partie des contrats de travail conclus avec les agents en poste qui travaillent pour le compte de celle-ci à la date de la dissolution de l'ASBL précitée".

L'article 14*bis*, alinéa 2, en projet, dispose que le personnel concerné, engagé en qualité de personnel contractuel par le Conseil, conserve son ancienneté pécuniaire, mais qu'il sera engagé "aux grades de recrutement applicables aux contractuels dans la fonction publique".

Concernant les dispositions visées, on soulignera que de toute évidence, le législateur régional bruxellois n'est pas partie au contrat de travail conclu par les membres du personnel de l'association concernée et qu'il ne peut déroger aux règles applicables du droit du travail ou aux obligations résultant du contrat de travail.

Par ailleurs, il faut constater que le Conseil est un établissement public doté de la personnalité juridique ² qui, pour couvrir ses besoins en personnel, est soumis à un certain nombre de principes généraux inscrits dans l'arrêté royal du 22 décembre 2000 ³. Toutefois, il ne se déduit ni du texte du projet d'ordonnance, ni de son exposé des motifs, que le recrutement contractuel, visé à l'article 14*bis* en projet, du personnel cédé de l'association concernée, puisse s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 et qui permettent que des personnes puissent être engagées par contrat de travail.

4. Il résulte de ce qui précède qu'outre les imperfections d'ordre rédactionnel et légistique qu'elles comportent, les dispositions en projet soulèvent également des problèmes de fond substantiels justifiant que le projet d'ordonnance soit également soumis, sous cet angle, à un examen complémentaire approfondi.

(2) Article 2 de l'ordonnance du 8 septembre 1994.

(3) Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État 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.

Pour ce motif, le Conseil d'État renonce à procéder à un examen plus détaillé, article par article, du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME