

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.821/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 januari 2006 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Wetenschappelijk Onderzoek, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 23 februari 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe de rechtspositie te regelen van de ambtenaren van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 8 van de ordonnantie van 8 september 1994 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat de Regering opdraagt om het administratief en geldelijk statuut van het personeel te bepalen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

Met het ontwerp wordt een autonome rechtspositieregeling vastgesteld. Daarbij wordt de techniek gebruikt om bepalingen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2002 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, al of niet aangepast, van toepassing te verklaren. Indien voor deze techniek wordt gekozen, dient deze consequent te worden gehanteerd.

.../...

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op volgende onvolkomenheden van het ontwerp, die een coherente regeling in de weg lijken te staan:

- artikel 1, 2°, van het ontwerp stelt een eigen, geheel autonome definitie van het begrip "benoemende overheid", in plaats van de definitie van dat begrip in artikel 1, 5°, 2, van het besluit van 26 september 2002;
- artikel 2 van het ontwerp bevat geen algemene bepaling inzake het incorporeren van toekomstige wijzigingen van de rechtspositieregeling waarnaar wordt verwezen, terwijl er - mede in het licht van de vaststelling dat geen van de inleidende zinnen van de ontworpen bepalingen verwijst naar de wetshistoriek van het besluit van 26 september 2002 - toch vanuit moet worden gegaan dat dergelijke toekomstige wijzigingen automatisch zullen van toepassing zijn op betrokken ambtenaren;
- sommige regelingen worden niet toepasselijk verklaard, terwijl het ontwerp zwijgt over de niet-toepassing van daarmee samenhangende regelingen (uit artikel 15 van het ontwerp volgt bijvoorbeeld dat de mandaatregeling van de rechtspositieregeling van 26 september 2002 niet van toepassing is, doch het ontwerp gewaagt niet van de niet-toepasselijkheid van mandaatgerelateerde bepalingen zoals de artikelen 31, 110 en 367*bis*);
- artikel 22, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de artikelen 139 en 140 van de rechtspositieregeling van 26 september 2002 van toepassing zijn, terwijl dit reeds volgt uit artikel 2 van het ontwerp;
- in de rechtspositie waarnaar wordt verwezen, zijnde die van het besluit van 26 september 2002, zijn regelingen opgenomen die klaarblijkelijk niet van toepassing kunnen zijn (zie bij wijze van voorbeeld de ingenieurstoelage in artikel 367*ter*) of die wellicht een andere lezing behoeven (zie bijvoorbeeld artikel 319, tweede lid, tweede zinsnede, van het besluit van 26 september 2002, die - zo volgt uit artikel 3 van het ontwerp - aldus moet worden gelezen dat de verkozen ambtenaar "de [directeur en de adjunct-directeur] (moet) verwittigen, die op [hun] beurt de [directeur] en de [adjunct-directeur] op de hoogte breng[en]");
- in het ontwerp ontbreekt een lezingsbepaling voor het in het besluit van 26 september 2002 gehanteerde begrip "personeelsformatie", dat afwijkt van het begrip gehanteerd in artikel 8 van de ordonnantie van 8 september 1994.

Opschrift

In overeenstemming met de terminologie gehanteerd in artikel 8 van de ordonnantie van 8 september 1994 hoort in het opschrift de verwijzing naar de term "ambtenaren" te worden vervangen door een verwijzing naar de term "personeelsleden" ¹.

Gelet daarop zullen de stellers van het ontwerp moeten onderzoeken of ook elders in de tekst van het ontwerp waar het begrip "ambtenaren" wordt gebruikt, dit niet moet worden vervangen door de generieke omschrijving "personeelsleden".

Aanhef

1. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, kunnen de eerste drie leden van de aanhef beter geschrapt worden.

2. In het vierde lid van de aanhef, dat het eerste wordt, moet melding worden gemaakt van de correcte wetshistoriek van artikel 8 van de ordonnantie van 8 september 1994. Die bepaling werd immers "vervangen" bij de ordonnantie van 8 december 2005.

Ook in de daaropvolgende leden van de aanhef moet de wetshistoriek van de betrokken bepalingen worden vermeld.

3. Na de vermelding van het akkoord van de Minister belast met Pensioenen, dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin melding wordt gemaakt van het advies

(1) In het zogenaamde APKB (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), wordt een onderscheid gemaakt tussen "ambtenaren" en "bij arbeidsovereenkomst in dienst genomen personen" (vergelijk de opschriften van de afdelingen 1 en 2 van titel I, hoofdstuk IX, van het koninklijk besluit van 22 december 2000; zie bijvoorbeeld ook artikel 2, § 1, van dat besluit). Indien beide categorieën samen worden bedoeld, dient een generieke term zoals "personeelsleden" te worden gehanteerd.

van 16 juni 2005 van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

4. Het veertiende lid van de aanhef van de tekst zoals die om advies is voorgelegd, dient te vervallen. Het is immers niet meer op grond van een specifieke bepaling uit de gecoördineerde wetten op de Raad van State dat een beslissing van de Regering noodzakelijk is omtrent het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van dertig dagen.

Artikelen 24 en volgende

Uit de ontworpen regeling blijkt dat in sommige gevallen het orgaan dat het voorstel van tuchtstraf formuleert hetzelfde is als het orgaan dat de tuchtstraf uitspreekt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij terechtwijzing van andere ambtenaren dan de leidende ambtenaren: het voorstel van tuchtstraf wordt gedaan door de hiërarchische meerdere (in sommige gevallen zal dit wellicht de directeur of de adjunct-directeur zijn), terwijl het uitspreken van de straf in geval van terechtwijzing zaak is van de directeur of de adjunct-directeur (zowel in eerste aanleg als in beroep).

Op dit punt lijkt de ontworpen regeling dan ook niet in overeenstemming met artikel 14, § 3, tweede lid, 6°, van het APKB: op grond van die regel mag de overheid die de tuchtstraf uitspreekt niet dezelfde zijn als die welke haar voorstelt. De ontworpen regeling zal in het licht van die dwingende bepaling aan een nieuw onderzoek moeten worden onderworpen.

Artikelen 32 tot 34

In de artikelen 32 tot 34 van het ontwerp, die wijzigingsbepalingen bevatten, zal de wetshistoriek van de te wijzigen bepalingen telkens moeten worden vermeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.821/1

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-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique et de la Lutte contre l'incendie et l'Aide médicale urgente, le 27 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant le statut administratif et pécuniaire des agents du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 23 février 2006 l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que sur l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à régler le statut juridique des agents du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale.

2. Le fondement juridique du projet se trouve dans l'article 8 de l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale qui charge le Gouvernement de fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

Le projet fixe un régime statutaire autonome. La technique utilisée pour ce faire consiste à déclarer applicables, le cas échéant moyennant adaptations, des dispositions de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale. Si l'on adopte cette technique, il faut le faire d'une manière cohérente.

.../...

À titre d'exemple, on peut souligner certaines imperfections du projet qui semblent faire obstacle à une réglementation cohérente, à savoir:

- l'article 1^{er}, 2°, du projet donne une définition propre et entièrement autonome de la notion d' "autorité investie du pouvoir de nomination" remplaçant celle de l'article 1^{er}, 5°, 2, de l'arrêté du 26 septembre 2002;
- l'article 2 du projet ne prévoit pas de disposition générale relative aux modifications futures du régime statutaire auquel il est fait référence, alors que - compte tenu par ailleurs de ce qu'aucune des phrases liminaires des dispositions en projet ne mentionne l'historique de l'arrêté du 26 septembre 2002 - il faut néanmoins présumer que ces futures modifications s'appliqueront automatiquement aux agents concernés;
- certaines règles ne sont pas déclarées applicables, alors que le projet ne dit rien concernant la non-application de règles connexes à celles-ci (il résulte par exemple de l'article 15 du projet que ce qui, dans la réglementation du régime statutaire du 26 septembre 2002, a trait au mandat, ne s'applique pas, mais le projet ne fait pas mention de la non-application des dispositions des articles 31, 110 et 367^{bis}, qui sont associées au mandat);
- l'article 22, § 2, du projet dispose que les articles 139 et 140 du régime statutaire du 26 septembre 2002 sont également applicables, alors que cela découle déjà de l'article 2 du projet;
- le statut juridique, fixé par l'arrêté du 26 septembre 2002, auquel il est fait référence, comporte des dispositions qui ne sont manifestement pas applicables (voir, par exemple, la prime d'ingénieur prévue à l'article 367^{ter}) ou qui requièrent vraisemblablement une autre interprétation (voir, par exemple l'article 319, alinéa 2, deuxième phrase, de l'arrêté du 26 septembre 2002 qui - si on suit l'article 3 du projet - doit être lu d'une telle manière que l'agent élu doit avertir "[le directeur et le directeur adjoint], le[s]quel[s] en informe[nt] le [directeur] et le [directeur adjoint]");
- le projet ne comporte pas de disposition interprétative de la notion de "cadre organique", utilisée dans l'arrêté du 26 septembre 2002, dont la signification s'écarte de celle retenue à l'article 8 de l'ordonnance du 8 septembre 1994.

.../...

Intitulé

Conformément à la terminologie de l'article 8 de l'ordonnance du 8 septembre 1994, il y a lieu de remplacer dans l'intitulé les mots "des agents" par les mots "du personnel" ¹.

Eu égard à ce qui précède, les auteurs du projet vérifieront s'il n'y a pas lieu, là où dans le texte du projet est employée la notion d'"agent", de remplacer celle-ci par le terme générique "personnel".

Préambule

1. Au regard de l'observation relative au fondement juridique, mieux vaut supprimer les trois premiers alinéas du préambule.

2. Le quatrième alinéa du préambule, qui devient le premier, doit mentionner l'historique correct de l'article 8 de l'ordonnance du 8 septembre 1994. Cette disposition a, en effet, été "remplacée" par l'ordonnance du 8 décembre 2005.

Les alinéas suivants du préambule doivent également mentionner l'historique des dispositions visées.

3. À la suite de la mention de l'accord du Ministre ayant les pensions dans ses attributions, il y a lieu d'insérer un nouvel alinéa mentionnant l'avis du 16 juin 2005 du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale.

(1) Le "ARPG" (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), distingue les "agents" des "personnes engagées par contrat de travail" (comp. les intitulés des sections 1 et 2 du titre I, chapitre IX, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000; voir aussi par exemple l'article 2, § 1^{er}, de cet arrêté). Si on vise indistinctement les deux catégories, il faut utiliser un terme générique tel que "personnel".

4. Le quatorzième alinéa du préambule du texte soumis pour avis doit être omis. Ce n'est en effet plus une disposition spécifique des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui subordonne une demande d'avis au Conseil d'État dans un délai de trente jours à une décision du Gouvernement.

Articles 24 et suivants

Il résulte du régime en projet que dans certains cas l'organe qui propose la sanction disciplinaire est également celui qui prononce cette sanction. C'est par exemple le cas en ce qui concerne le rappel à l'ordre à l'égard d'autres agents que les fonctionnaires dirigeants: la proposition de sanction disciplinaire émane des supérieurs hiérarchiques (dans certains cas, ce sera sans doute le directeur ou le directeur adjoint), alors que le prononcé de la sanction en cas de rappel à l'ordre est de la compétence du directeur ou du directeur adjoint (tant en première instance qu'en appel).

Sur ce point, le régime ne semble dès lors pas conforme à l'article 14, § 3, alinéa 2, 6°, de l'ARPG: cette règle ne permet pas que l'autorité qui prononce la sanction soit la même que celle qui la propose. Dès lors que cette disposition est impérative, il s'impose de réexaminer le régime en projet sous cet angle.

Articles 32 à 34

Les articles 32 à 34 du projet dans lesquels figurent des dispositions modificatives, devront chacun mentionner l'historique des dispositions à modifier.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME