

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.340/2/V
DU 21 AOÛT 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par les Ministres, membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétents pour la Fonction publique, le 27 juin 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de trente jours ^(*), sur un projet d'arrêté du Collège réuni "modifiant l'arrêté du Collège réuni du 15 septembre 2005 portant le statut pécuniaire des membres du personnel des services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 29 juin 2007.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

Il ressort des explications fournies par le délégué du ministre que l'arrêté en projet vise à rendre applicables, aux membres du personnel des services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, des dispositions analogues à celles figurant dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2006 relatif à l'octroi d'une allocation de fin d'année au personnel de l'Agence régionale pour la propreté, Bruxelles-Propreté.

L'attention du délégué du ministre a été attirée sur l'article 29 de l'arrêté royal fixant les principes généraux ⁽¹⁾, qui dispose comme suit :

"L'agent a au moins droit à :

[...]

- 3/ une allocation de fin d'année dont le montant global ne pourra jamais être inférieur à celui fixé par l'arrêté royal du 23 octobre 1979 accordant une allocation de fin d'année à certains titulaires d'une fonction rémunérée à charge du Trésor."

⁽¹⁾ 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.

Interrogé sur la question de savoir si l'arrêté en projet respectait cette disposition, le délégué du ministre a répondu comme suit :

"J'estime comme vous que les dispositions prévues dans le projet ne garantissent pas l'application de l'article 29, 3/. Les dispositions concernant la prime de fin d'année, reprises dans l'article 27 de l'arrêté du Collège réuni du 15 septembre 2005 n'apparaissent plus dans ledit projet.

Ces dispositions pourraient, à mon idée personnelle, faire l'objet d'un article 29ter.

À ce jour, la prime de fin d'année du fédéral n'est certes pas supérieure mais je crois savoir qu'il existe un peu partout déjà l'intention de porter cette prime, comme c'est le cas pour le pécule (à ce jour 92 % du traitement mensuel brut), à un traitement brut mensuel à 100 % (en étapes sans doute), donc à un vrai 13^{ème} mois."

L'attention des auteurs du projet est attirée sur l'obligation qui pèse sur eux d'assurer en tout temps le respect de l'obligation inscrite à l'article 29, 3/, de l'arrêté royal fixant les principes généraux.

Observations particulières

Intitulé

1. Dans l'intitulé, après les mots "Arrêté du Collège réuni", il convient d'ajouter les mots "de la Commission communautaire commune".

2. Pour préciser la portée du projet, il serait utile d'ajouter, à la fin de l'intitulé, les mots "en ce qui concerne l'allocation de fin d'année".

Préambule

Alinéa 3

L'accord intersectoriel mentionné à l'alinéa 3 du préambule ne constituant pas une formalité préalable à l'adoption du projet, cet alinéa sera omis.

.../...

Alinéa 4 (devenant alinéa 3)

L'accord des Membres du Collège réuni compétents pour les Finances et le Budget est requis en vertu de l'article 9 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget. Le dossier de demande d'avis ne contient pas pareil accord. Interrogé à ce sujet, le délégué du ministre a renvoyé à la délibération du Collège réuni du 31 mai 2007 qui approuve le projet en deuxième lecture.

Ainsi que la section de législation l'a toutefois rappelé à plusieurs reprises, l'accord exprès du Ministre du Budget permet de s'assurer que c'est bien en cette qualité également qu'il a agi et que l'administration compétente en matière de budget est intervenue dans l'examen de l'avant-projet. Les auteurs du projet veilleront donc à recueillir l'accord exprès des Membres du Collège réuni compétents pour les Finances et le Budget, avant l'adoption de l'arrêté en projet.

L'alinéa 4 (devenant l'alinéa 3) sera complété par la date à laquelle l'accord exprès des Membres du Collège réuni, compétents pour les Finances et le Budget, aura été donné.

Alinéa 4 nouveau (à insérer)

L'observation formulée sous l'alinéa 4 (devenant l'alinéa 3) vaut en ce qui concerne l'accord des Membres du Collège réuni compétents pour la Fonction publique, qui est requis en vertu de l'article 15 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007, précité. À cet égard aussi, la section de législation a souligné à plusieurs reprises que la circonstance que le Ministre ayant la fonction publique dans ses attributions propose le projet et contresigne celui-ci ne dispense pas de l'accomplissement de la formalité préalable de l'accord du Ministre ayant la fonction publique dans ses attributions. Les auteurs du projet veilleront donc également à l'accomplissement de cette formalité préalable.

En conséquence, il y a lieu d'insérer, après l'actuel alinéa 4 (devenant l'alinéa 3), un nouvel alinéa 4, mentionnant l'accord des Membres du Collège réuni, compétents pour la Fonction publique, et la date à laquelle cet accord exprès aura été donné.

Alinéa 5

Après les mots "Vu l'avis du Conseil de direction", il convient d'ajouter les mots "donné le 17 avril 2007".

Alinéa 6

L'alinéa 6 sera rédigé comme suit :

"Vu l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 7 février 2007".

Alinéa 7

L'alinéa 7 sera rédigé comme suit :

"Vu le protocole n/ 2007/14 du Comité de Secteur XV du 29 mars 2007".

Dispositif

Article 2

La version française sera revue sur le plan rédactionnel. Ainsi, au paragraphe 7, il convient d'écrire "rémunération garantie" au lieu de "rétribution garantie".

Article 3

L'article 3 prévoit que le projet produit ses effets rétroactivement au 1^{er} janvier 2006 ⁽²⁾.

Il y a lieu de rappeler que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

La rétroactivité envisagée n'est admissible que pour autant qu'aucun membre du personnel concerné ne subisse de préjudice du fait de celle-ci.

Observation finale

En vertu de l'article 8 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 13 juillet 1989 portant règlement de son fonctionnement et délégation de compétence relative aux procédures devant les juridictions et réglant la signature des actes du Collège réuni, les arrêtés délibérés au Collège réuni sont signés par les membres qui ont dans leurs attributions la matière qui fait l'objet du projet d'arrêté, et sont visés par le Président du Collège.

Le texte en projet devra donc être contresigné par le Président du Collège réuni.

⁽²⁾ Qui est aussi la date d'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2006, précité (voir l'article 2 de cet arrêté).

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme V. VOGEL, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.340/2/V
VAN 21 AUGUSTUS 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 27 juni 2007 door de Ministers, leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad bevoegd voor het Openbaar ambt verzocht hen, binnen een termijn van dertig dagen verlengd met dertig dagen ^(*), van advies te dienen over een ontwerp van besluit van het Verenigd College "tot wijziging van het besluit van het Verenigd College van 15 september 2005 houdende het geldelijk statuut van de personeelsleden van de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad", heeft het volgende advies gegeven :

(*) Bij e-mail van 29 juni 2007.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

Uit de uitleg die de gemachtigde van de minister heeft verstrekt, blijkt dat het ontworpen besluit ertoe strekt de personeelsleden van de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad te onderwerpen aan soortgelijke bepalingen als die welke voorkomen in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 december 2006 betreffende de toekenning van een eindejaarstoelage aan het personeel van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid, Net Brussel.

De gemachtigde van de minister wordt opmerkzaam gemaakt op artikel 29 van het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes ⁽¹⁾, welk artikel als volgt luidt :

"De ambtenaar heeft ten minste recht op :

[...]

- 3/ een eindejaarstoelage waarvan het globaal bedrag nooit lager mag zijn dan dat vastgesteld door het koninklijk besluit van 23 oktober 1979 houdende

⁽¹⁾ 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.

toekenning van een eindejaarstoelage aan sommige titularissen van een ten laste van de Schatkist bezoldigd ambt [...]."

Op de vraag of het ontworpen besluit in overeenstemming is met die bepaling, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

"J'estime comme vous que les dispositions prévues dans le projet ne garantissent pas l'application de l'article 29, 3/. Les dispositions concernant la prime de fin d'année, reprises dans l'article 27 de l'arrêté du Collège réuni du 15 septembre 2005 n'apparaissent plus dans ledit projet.

Ces dispositions pourraient, à mon idée personnelle, faire l'objet d'un article 29^{ter}.

À ce jour, la prime de fin d'année du fédéral n'est certes pas supérieure mais je crois savoir qu'il existe un peu partout déjà l'intention de porter cette prime, comme c'est le cas pour le pécule (à ce jour 92 % du traitement mensuel brut), à un traitement brut mensuel à 100 % (en étapes sans doute), donc à un vrai 13^{ème} mois."

De stellers van het ontwerp worden er opmerkzaam op gemaakt dat zij ervoor dienen te zorgen dat de verplichting vervat in artikel 29, 3/, van het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes te allen tijde wordt nageleefd.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

1. In het opschrift dienen na de woorden "Besluit van het Verenigd College" de woorden "van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie" te worden toegevoegd.

2. Om de reikwijdte van het ontwerp duidelijker aan te geven, zou het dienstig zijn om het opschrift, in fine, aan te vullen met de woorden "wat de eindejaarstoelage betreft".

AanhefDerde lid

Dit lid dient te vervallen, aangezien het intersectoraal akkoord dat in het derde lid van de aanhef wordt vermeld geen vormvereiste is dat vervuld moet worden eer het ontwerp kan worden goedgekeurd.

Vierde lid (dat het derde lid wordt)

De akkoordbevinding van de leden van het Verenigd College, bevoegd voor de Financiën en de Begroting, is vereist krachtens artikel 9 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak. Het dossier met de adviesaanvraag bevat niet zulk een akkoordbevinding. Toen de gemachtigde van de minister hieromtrent om uitleg is gevraagd, heeft hij verwezen naar het besluit van het Verenigd College van 31 mei 2007 waarbij het ontwerp na een tweede lezing wordt goedgekeurd.

De afdeling wetgeving heeft reeds meermaals gesteld dat de uitdrukkelijke akkoordbevinding van de Minister van Begroting het mogelijk maakt zich ervan te vergewissen dat hij daadwerkelijk eveneens in die hoedanigheid is opgetreden en dat het bestuur bevoegd inzake begroting het voorontwerp mede heeft onderzocht. De stellers van het ontwerp dienen er dus op toe te zien dat de uitdrukkelijke akkoordbevinding van de leden van het Verenigd College, bevoegd voor de Financiën en de Begroting, verkregen wordt nog vóór het ontworpen besluit wordt goedgekeurd.

Het vierde lid (dat het derde lid wordt) dient te worden aangevuld met de datum waarop de uitdrukkelijke akkoordbevinding van de leden van het Verenigd College, bevoegd voor de Financiën en de Begroting, gegeven zal zijn.

Nieuw vierde lid (in te voegen)

De opmerking die geformuleerd is onder het vierde lid (dat het derde lid wordt) geldt wat betreft de akkoordbevinding van de leden van het Verenigd College, bevoegd voor Ambtenarenzaken, welke akkoordbevinding vereist is krachtens artikel 15 van het voornoemde besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007. Ook in dat verband heeft de afdeling wetgeving herhaaldelijk benadrukt dat de omstandigheid dat de minister bevoegd voor Ambtenarenzaken het ontwerp voordraagt en medeondertekent, niet wegneemt dat het voorafgaande vormvereiste van de akkoordbevinding van de minister bevoegd voor Ambtenarenzaken moet worden vervuld. De stellers van het ontwerp dienen er dus eveneens op toe te zien dat voldaan wordt aan dit voorafgaande vormvoorschrift.

Bijgevolg dient na het huidige vierde lid (dat het derde lid wordt) een nieuw vierde lid te worden ingevoegd, waarin melding wordt gemaakt van de akkoordbevinding van de leden van het Verenigd College, bevoegd voor Ambtenarenzaken, en de datum van die uitdrukkelijke akkoordbevinding.

Vijfde lid

Na de woorden "Gelet op het advies van de Directieraad" dienen de woorden "gegeven op 17 april 2007" te worden toegevoegd.

Zesde lid

Het zesde lid dient te worden gesteld als volgt :

"Gelet op het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op 7 februari 2007."

Zevende lid

Het zevende lid dient te worden gesteld als volgt :

"Gelet op het protocol nr. 2007/14 van het Sectorcomité XV van 29 maart 2007."

DispositiefArtikel 2

De redactie van de Franse tekst dient te worden herzien. Zo moet in paragraaf 7 "rémunération garantie" worden geschreven, in plaats van "rétribution garantie".

Artikel 3

In artikel 3 wordt bepaald dat dit besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2006 ⁽²⁾.

Er behoort weer te worden opgemerkt dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan echter gewettigd zijn indien zij door de wet wordt toegestaan. Wanneer dat echter niet het geval is, is terugwerkende kracht alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisering van een rechts- of feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

De voorgenomen terugwerking kan alleen worden aanvaard voor zover geen enkel van de betrokken personeelsleden ten gevolge daarvan nadeel ondervindt.

⁽²⁾ Dat is ook de datum van inwerkingtreding van het voormelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 december 2006 (zie artikel 2 van dat besluit).

Slotopmerking

Krachtens artikel 8 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 13 juli 1989 houdende het reglement van zijn werking en delegatie van bevoegdheid inzake de procedures voor de rechtbanken en tot regeling van de ondertekening der akten van het Verenigd College, worden "de in het Verenigd College beraadslaagde besluiten [...] getekend door de leden die bevoegd zijn voor de aangelegenheid die het onderwerp is" van het ontwerpbesluit, en worden deze geïmprimeerd "door de Voorzitter van het College".

De ontworpen tekst dient dus medeondertekend te worden door de Voorzitter van het Verenigd College.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LEWALLE,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. W. VOGEL, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN