

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.121/2/V
DU 24 AOÛT 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 27 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « fixant le régime disciplinaire et organisant la suspension dans l'intérêt du service du personnel de Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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.

Formalités préalables

Il ne ressort pas des documents joints à la demande d'avis soumise à la section de législation que l'accord préalable du ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions, visé au préambule du projet examiné mais dont la date est laissée en blanc, aurait été donné.

Il conviendra donc de s'assurer de l'accomplissement de cette formalité préalable.

Observations particulières

Préambule

1. Le fondement juridique du projet doit être indiqué avec précision dans le préambule ¹.

Par conséquent, au premier visa, l'auteur du projet précisera qu'il s'agit du deuxième paragraphe de l'article 8 de l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création de l'Agence régionale pour la propreté' qui procure un fondement juridique au projet examiné et omettra l'adverbe « notamment ». Ce paragraphe n'ayant pas été modifié, il y a lieu d'omettre également les mots « et ses modifications ».

2. L'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' ne constitue pas le fondement juridique

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27.

de l'arrêté en projet et n'est pas modifié ou abrogé par ce dernier. Il ne doit dès lors pas être mentionné au préambule sous la forme d'un visa.

Dispositif

La division en chapitres

Le groupement de plusieurs articles en un chapitre a pour but de permettre d'identifier facilement et rapidement les différents aspects traités par un acte.

La division en chapitres du projet examiné ne le permet pas, notamment en ce que plusieurs chapitres du projet examiné comportent des articles qui ne correspondent pas à l'intitulé du chapitre dans lequel ils sont insérés. À titre d'exemple, le chapitre 1^{er}, intitulé « Les infractions disciplinaires », contient un seul article, qui ne concerne pas les infractions disciplinaires mais l'articulation du projet avec les principes généraux de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité, et le seul article qui concerne les infractions disciplinaires, l'article 2, est inséré dans le chapitre II intitulé « Les sanctions disciplinaires ».

L'auteur du projet doit revoir sa division en chapitres et adapter la numérotation des articles en conséquence.

Chapitre I^{er} et article 1^{er}

Il n'est pas nécessaire de rappeler que les dispositions de l'arrêté en projet ne portent pas préjudice à l'application des principes généraux de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité. Le chapitre I^{er} et l'article 1^{er} seront donc omis.

Article 8

1. L'article 8, § 1^{er}, du projet examiné fait référence à un ingénieur de propreté publique, alors que ce grade n'est pas mentionné dans le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au classement hiérarchique des grades que peuvent porter les membres du personnel de Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté', soumis concomitamment à la section de législation du Conseil d'État. Ce projet prévoit les grades d'ingénieur ou d'ingénieur industriel de propreté publique.

Sous réserve des modifications que le projet d'arrêté relatif au classement hiérarchique des grades devrait subir, le présent projet devra être adapté pour préciser qu'il s'agit de l'ingénieur industriel de propreté publique. Le fonctionnaire délégué en a convenu.

2. Il résulte du principe hiérarchique applicable au fonctionnement de « Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté » qu'il ne se conçoit pas que des subordonnés puissent être compétents pour écarter leur supérieur hiérarchique. L'article 8, § 1^{er}, alinéa 4, du projet examiné prévoit une délégation du pouvoir de proposer la sanction pour des membres du personnel d'un rang inférieur au rang 15 à un membre du personnel d'un rang égal au rang 11. Ce dernier pourrait donc proposer des sanctions à l'égard de membres du personnel titulaires d'un rang supérieur. Même si cette délégation est limitée aux infractions aux règles applicables en matière de congé ou de comportement portant atteinte à la dignité de la fonction, elle n'apparaît pas conforme au principe rappelé ci-dessus, d'autant moins que, selon l'article 25 du projet, l'autorité compétente pour proposer une sanction disciplinaire est celle qui est compétente pour prononcer une suspension préventive.

3. Au paragraphe 2, *in fine*, il y a lieu de remplacer les mots « à défaut » par les mots « en son absence ».

Article 11

À l'article 11, § 3, alinéa 1^{er}, du projet examiné, il est prévu que la notification de la proposition de sanction se fait « sous pli recommandé à la poste ».

Il convient d'utiliser une terminologie conforme à la loi du 9 juillet 2001 'fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques, le recommandé électronique et les services de certification'.

Si l'intention est d'exiger le recours à un envoi postal recommandé et d'exclure le recours au recommandé électronique, l'auteur du projet utilisera les mots « un envoi postal recommandé » et, si l'intention est d'imposer le recours à un service de recommandé, sans exclure le recommandé électronique, les mots « un envoi postal recommandé ou un recommandé électronique ».

Article 12

À l'article 12, alinéa 1^{er}, du projet les mots « sous pli recommandé à la poste ou remise à l'agent contre accusé de réception » peuvent être omis puisqu'ils ne font que rappeler le mode de notification de la proposition de sanction qui est prévu à l'article 11, § 3.

Article 15

1. L'alinéa 1^{er}, 4°, serait mieux rédigé comme suit :

« 4° d'un nombre d'assesseurs désignés par l'autorité égal au nombre de ceux mentionnés au 3° ; ».

2. À l'alinéa 2, le texte prévoit que :

« Le requérant a la faculté de récuser les assesseurs ».

Il conviendrait de préciser que la chambre de recours se prononce sur le bien-fondé de la récusation.

Article 16

L'article 16 du projet examiné prévoit la transmission du dossier complet de l'affaire ainsi que de toutes les pièces relatives au signalement du requérant à la chambre de recours. Même si le requérant a déjà pu avoir accès aux documents qui constituent ce dossier, il y a lieu de compléter le projet afin de prévoir l'accès du membre du personnel concerné au dossier à ce stade de la procédure.

Article 18

Comme il est rédigé l'article 18, alinéa 2, pourrait être compris en ce sens que, même si l'agent comparaît personnellement mais que son défenseur est absent, le président pourrait considérer la chambre comme dessaisie. Sans doute telle n'est-elle pas l'intention et faut-il remplacer les mots « son défenseur » par les mots « son représentant », qui font écho à l'alinéa 1^{er}, troisième phrase.

Article 25

La deuxième phrase doit être supprimée. En effet, cette disposition est superflue dès lors que l'obligation de motivation est prescrite par la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Article 26

L'article 26 du projet prévoit l'audition du membre du personnel à l'égard duquel il est envisagé de prendre une mesure de suspension dans l'intérêt du service.

Il doit être entendu que cette audition doit, conformément aux exigences de bonne administration, pouvoir s'exercer dans des conditions qui permettent à l'agent de faire valoir en pleine connaissance de cause son point de vue, ce qui paraît bien impliquer qu'il puisse notamment avoir accès aux pièces du dossier avant son audition.

Article 28

L'article 28 du projet prévoit que celui-ci entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Article 29

Dans l'article d'exécution, il convient de désigner non pas le ministre individuellement par la mention du ou des titres qu'il porte au moment de l'adoption de l'arrêté ni par l'ensemble des compétences dont il est investi actuellement mais de charger de cette exécution celui qui a et qui aura la matière spécifiquement réglée par l'arrêté dans ses attributions, en y renvoyant. Il y a dès lors lieu d'écrire « Le ministre qui » au lieu de « Le Ministre-Président qui ».

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 M. Y. DELVAL, auditeur.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.121/2/V
VAN 24 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 27 juli 2011 door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering “tot vaststelling van de tuchtregeling en tot regeling van de schorsing in het belang van de dienst van de personeelsleden ‘Net Brussel’, Gewestelijk Agentschap voor Netheid”, heeft het volgende advies gegeven:

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.

Voorafgaande vormvereisten

Uit de documenten gevoegd bij de adviesaanvraag die aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is, blijkt niet dat de voorafgaande akkoordbevinding van de minister bevoegd voor Openbaar Ambt, waarnaar verwezen wordt in de aanhef van het voorliggende ontwerp, maar waarvan de datum is opengelaten, voorhanden zou zijn.

Er moet dus worden nagegaan of aan dit voorafgaande vormvereiste voldaan is.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. De rechtsgrond van het ontwerp moet in de aanhef nauwkeurig worden aangegeven¹.

Bijgevolg moet de steller van het ontwerp in de eerste aanhefverwijzing preciseren dat met name paragraaf 2 van artikel 8 van de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid’ aan het voorliggende ontwerp rechtsgrond verleent, en dient hij de woorden “inzonderheid op” weg te laten. Aangezien deze paragraaf niet gewijzigd is, moeten eveneens de woorden “en zijn latere wijzigingen” vervallen.

2. Het 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

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27.

Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen' vormt niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit en wordt door dit laatste niet gewijzigd of opgeheven. Het mag bijgevolg niet in de vorm van een verwijzing in de aanhef worden vermeld.

Dispositief

De onderverdeling in hoofdstukken

De groepering van verschillende artikelen in een hoofdstuk heeft tot doel gemakkelijk en snel te kunnen nagaan welke verschillende aspecten in een regelgevende tekst aan bod komen.

De onderverdeling in hoofdstukken van het voorliggende ontwerp maakt dit niet mogelijk, meer bepaald doordat verschillende hoofdstukken van het voorliggende ontwerp artikelen bevatten die niet overeenstemmen met het opschrift van het hoofdstuk waarin ze opgenomen zijn. Hoofdstuk I, bijvoorbeeld, met het opschrift "De tuchtmisdrijven", bevat een enkel artikel, dat geen betrekking heeft op tuchtmisdrijven, maar de samenhang behelst van het ontwerp met de algemene principes van het voornoemde koninklijk besluit van 22 december 2000, en het enige artikel dat betrekking heeft op de tuchtmisdrijven, namelijk artikel 2, is opgenomen in hoofdstuk II, met het opschrift "De tuchtstraffen".

De steller van het ontwerp moet de onderverdeling in hoofdstukken herzien en de nummering van de artikelen dienovereenkomstig aanpassen.

Hoofdstuk I en artikel 1

Er hoeft niet aan te worden herinnerd dat de bepalingen van het ontworpen besluit geen afbreuk doen aan de toepassing van de algemene principes van het voornoemde koninklijk besluit van 22 december 2000. Hoofdstuk I en artikel 1 behoren dus te vervallen.

Artikel 8

1. In artikel 8, § 1, van het voorliggende ontwerp is sprake van een ingenieur van openbare reiniging, terwijl deze graad niet opgenomen is in het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de hiërarchische rangschikking van de graden die de personeelsleden van Net Brussel, het Gewestelijk Agentschap voor Netheid, kunnen dragen', welk ontwerp gelijktijdig aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State

voorgelegd is. Dat ontwerp voorziet in de graden van ingenieur of industrieel ingenieur van openbare reiniging.

Onder voorbehoud van de wijzigingen die in het ontwerp van besluit betreffende de hiërarchische rangschikking van de graden zouden worden aangebracht, moet het onderhavige ontwerp worden aangepast om aan te geven dat het om de industrieel ingenieur van openbare reiniging gaat. De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

2. Uit het hiërarchische beginsel dat van toepassing is op de werking van “Net Brussel, Gewestelijk Agentschap voor Netheid” volgt dat het niet denkbaar is dat ondergeschikten bevoegd kunnen zijn om hun hiërarchische meerdere opzij te zetten. Artikel 8, § 1, vierde lid, van het voorliggende ontwerp voorziet in een delegatie van de bevoegdheid om de straf voor te stellen voor personeelsleden met een rang lager dan rang 15, aan een personeelslid met een rang gelijk aan rang 11. Laatstgenoemde zou dus straffen kunnen voorstellen voor personeelsleden die met een hogere rang bekleed zijn. Zelfs indien deze delegatie beperkt is tot overtredingen van de regels inzake verlof of overtredingen die het gevolg zijn van een gedrag dat aan de waardigheid van het ambt afbreuk kan doen, lijkt ze niet in overeenstemming met het beginsel waaraan hierboven herinnerd is, des te minder daar volgens artikel 25 van het ontwerp de overheid bevoegd om de tuchtstraf voor te stellen is de overheid die bevoegd is om een voorlopige schorsing uit te spreken.

3. In paragraaf 2, in fine, dienen de woorden “bij gebrek hieraan” te worden vervangen door de woorden “in haar afwezigheid”.

Artikel 11

In artikel 11, § 3, eerste lid, van het voorliggende ontwerp wordt bepaald dat de kennisgeving van het strafvoorstel geschiedt “per aangetekende brief”.

Het is noodzakelijk een terminologie te gebruiken die in overeenstemming is met de wet van 9 juli 2001 ‘houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen, de elektronisch aangetekende zending en certificatediensten’.

Indien het de bedoeling is het gebruik van een aangetekende postzending voor te schrijven en het gebruik van een elektronisch aangetekende zending uit te sluiten, dient de steller van het ontwerp de woorden “een aangetekende postzending” te gebruiken en indien het de bedoeling is het gebruik van een dienst van aangetekende zending op te leggen, zonder

de elektronisch aangetekende zending uit te sluiten, moet hij de woorden “een aangetekende postzending of een elektronisch aangetekende zending” bezigen.

Artikel 12

In artikel 12, eerste lid, van het ontwerp mogen de woorden “per aangetekende brief of via afgifte tegen ontvangstbewijs” vervallen, aangezien ze zich ertoe beperken te herinneren aan de bij artikel 11, § 3, bepaalde wijze van kennisgeving van het voorstel van straf.

Artikel 15

1. Het eerste lid, 4°, zou beter als volgt worden geredigeerd:

“4° een aantal assessoren aangewezen door de overheid, gelijk aan het aantal vermeld in de bepaling onder 3°;”.

2. De tekst van het tweede lid bepaalt:

“De verzoeker heeft het recht om de assessors [beter: assessoren] te wraken”.

Er zou moeten worden gepreciseerd dat de raad van beroep zich uitspreekt over de gegrondheid van de wraking.

Artikel 16

Artikel 16 van het voorliggende ontwerp voorziet in de overhandiging, aan de raad van beroep, van het volledige dossier van de zaak met alle stukken betreffende de beoordeling van de verzoeker. Zelfs indien de verzoeker reeds toegang heeft kunnen hebben tot de documenten die dit dossier vormen, moet het ontwerp worden aangevuld om te bepalen dat het betrokken personeelslid tot het dossier in dat stadium van de procedure toegang heeft.

Artikel 18

Zoals artikel 18, tweede lid, gesteld is, zou het kunnen worden begrepen in die zin dat, zelfs indien het personeelslid persoonlijk verschijnt maar zijn verdediger afwezig is, de voorzitter de raad als ontlast zou kunnen beschouwen. Dit is wellicht niet de bedoeling en de woorden “zijn verdediger” moeten kennelijk worden vervangen door de woorden “zijn vertegenwoordiger”, in navolging van het bepaalde in het eerste lid, derde zin.

Artikel 25

De tweede zin behoort te vervallen. Deze bepaling is immers overbodig doordat de verplichting tot motivering voorgeschreven is bij de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Artikel 26

Artikel 26 van het ontwerp voorziet in het verhoor van het personeelslid ten aanzien van wie overwogen wordt een schorsingsmaatregel in het belang van de dienst te nemen.

Het is de bedoeling dat, overeenkomstig de vereisten van behoorlijk bestuur, dit verhoor moet kunnen plaatshebben in omstandigheden die het personeelslid in staat stellen met volledige kennis van zaken zijn standpunt te laten gelden, wat wel degelijk inzonderheid lijkt in te houden dat het vóór zijn verhoor toegang moet kunnen hebben tot de stukken van het dossier.

Artikel 28

Artikel 28 van het ontwerp bepaalt dat het in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Tenzij er een bijzondere reden bestaat waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, moet in beginsel worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding om elkeen een redelijke termijn toe te meten om van de nieuwe regels kennis te nemen.

Artikel 29

In de uitvoeringsbepaling behoort de minister niet persoonlijk te worden aangewezen, door het vermelden van de titel of de titels die hij bezit op het ogenblik dat het besluit wordt aangenomen, noch van alle bevoegdheden die hij thans heeft, maar dient met deze uitvoering te worden belast degene die bevoegd is en bevoegd zal zijn voor de welbepaalde aangelegenheid die in het besluit geregeld wordt, door ernaar te verwijzen. Men schrijve derhalve “minister” in plaats van “Minister-President”.

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 de Heer Y. DELVAL, auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

C. GIGOT

R. ANDERSEN