



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.119/2
du 12 avril 2016

advies 59.119/2
van 12 april 2016

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
transfert de personnel vers
Bruxelles Prévention et
Sécurité'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende de
overheveling van personeel
naar Brussel Preventie en
Veiligheid'

Le 15 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 'portant transfert de personnel vers Bruxelles Prévention et Sécurité'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 avril 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 avril 2016.

*

Op 15 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit 'houdende de overheveling van personeel naar Brussel Preventie en Veiligheid'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 12 april 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 april 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

RECEVABILITÉ

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et l'annexe du projet d'arrêté ont pour objet d'établir la liste nominative des membres du personnel qui seront transférés « d'office ».

L'établissement de telles listes nominatives n'a pas le caractère de généralité et d'abstraction propre aux actes réglementaires. En vertu de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation est seulement compétente pour donner des avis sur les projets d'arrêtés réglementaires.

La demande d'avis n'est donc pas recevable en tant qu'elle porte sur l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et l'annexe du projet. Ces dispositions ne sont donc pas examinées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'alinéa 8 du préambule mentionne l'accord du Ministre chargé du Budget.

Cet accord ne figure pas dans les pièces annexées au projet. La déléguée du Ministre a indiqué avoir contacté « le cabinet du Ministre du Budget afin d'obtenir l'accord de ce dernier concernant ce projet d'arrêté ».

Il convient à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet reste en défaut de fixer les critères objectifs permettant d'établir, dans le respect du principe de l'égal accès aux emplois publics, la liste des membres du personnel du service public régional de la Région de Bruxelles-Capitale ou des organismes d'intérêt public qui dépendent de la Région qui, conformément à l'article 10 de l'ordonnance du 28 mai 2015 'créant un organisme d'intérêt public centralisant la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale', seront transférés à l'organisme d'intérêt public « Bruxelles, prévention et sécurité ».

Cette lacune doit être comblée.

2. S'agissant des membres du personnel contractuel, il ne peut s'agir d'un transfert à proprement parler dès lors que l'article 10 de l'ordonnance ne concerne que les agents statutaires. Les critères déterminant quels sont les membres du personnel contractuel du service public régional de la Région de Bruxelles-Capitale ou des organismes d'intérêt public qui dépendent de la Région qui peuvent être engagés par contrat de travail, moyennant, cela va de soi, leur accord, auprès de « Bruxelles Prévention et sécurité », peuvent être établis sur la base de l'article 9, alinéas 2 et 3, de l'ordonnance.

Ces critères doivent également être fixés dans le respect de l'égal accès aux emplois publics par l'arrêté en projet.

3. Les dispositions de l'arrêté en projet qui se limitent à paraphraser l'ordonnance doivent être omises. Tel est le cas de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Dans l'intitulé, il convient de placer les mots « du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale » entre le mot « arrêté » et les mots « portant transfert de personnel ».

PRÉAMBULE

1. Il y a lieu de mentionner, en début de préambule, l'auteur du texte. Partant, il convient de faire débiter le préambule du projet par les mots « Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, »¹.

2. L'alinéa 1^{er} mentionne, à titre de fondement légal, la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public'.

Le Conseil d'État ne distingue dans cette loi aucune disposition conférant compétence au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour organiser un transfert de personnel vers un organisme d'intérêt public bruxellois.

L'alinéa 1^{er} sera donc omis.

3. Il convient de citer au préambule tous les actes de droit interne ainsi que leurs articles, voire leurs subdivisions, qui constituent le fondement juridique précis d'un arrêté².

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 3-1-2.

² *Ibid.*, recommandation n° 23.

Il convient dès lors de compléter l'alinéa 2 – qui devient l'alinéa 1^{er} – en précisant les articles de l'ordonnance du 28 mai 2015 qui constituent le fondement légal de l'arrêté en projet, à savoir les articles 9 et 10.

Dans le même alinéa, les mots « portant création d' » seront remplacés par le mot « créant ». Cette observation vaut également pour l'article 1^{er}, 1^o, du projet.

4. À l'alinéa 3, il est fait état de l'arrêté du 1^{er} octobre 2015 (et non du 11 octobre 2015) 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents de Bruxelles Prévention & Sécurité'. Aux alinéas 4, 5 et 6 sont mentionnés trois arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014.

Or, ces quatre arrêtés ne constituent ni les fondements juridiques de l'arrêté en projet ni des textes modifiés par celui-ci.

Partant, les alinéas 3 à 6 doivent être omis.

Cependant, il peut être considéré que ces arrêtés du Gouvernement font partie du cadre juridique dans lequel le projet examiné est pris, de sorte que la mention de leur existence peut être envisagée dans des considérants du préambule ³.

5. Il y a lieu de mentionner la date des différents avis et accords obtenus au titre de formalités préalables.

6. L'avant-dernier alinéa du préambule sera rédigé comme suit :

« Sur la proposition du Ministre-Président, chargé de la Fonction publique ».

Une observation analogue vaut pour la signature.

DISPOSITIF

Article 3

Il y a lieu de reformuler les mots « reprenant l'ensemble de leurs anciennetés acquises de leur contrat de travail initial » de manière à mieux faire apparaître quelles sont les anciennetés à prendre en considération.

Article 7

Dès lors que le texte en projet est un arrêté du Gouvernement, il n'y a guère de sens d'habiliter ce Gouvernement à en fixer la date d'entrée en vigueur.

³ *Ibid.*, recommandation n° 25.

Il suffit en effet que le Gouvernement adopte l'arrêté au moment où il aura pu déterminer sa date d'entrée en vigueur.

L'article 7 sera revu ou, le cas échéant, omis.

Article 8

La disposition d'exécution étant destinée à perdurer dans le temps, indépendamment de la répartition actuelle des compétences entre les membres du Gouvernement, il y a lieu de rédiger la disposition à l'examen comme suit :

« Le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

ONTVANKELIJKHEID

Artikel 2, § 1, eerste lid, en de bijlage bij het ontwerpbesluit strekken ertoe de nominatieve lijst op te stellen van de personeelsleden die “ambtshalve” zullen worden overgeheveld.

Het opstellen van dergelijke nominatieve lijsten heeft niet het algemeen en abstract karakter dat inherent is aan de verordeningen. Krachtens artikel 3 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de afdeling Wetgeving slechts bevoegd om adviezen uit te brengen over de ontwerpen van verordeningsbesluiten.

De adviesaanvraag is dus niet ontvankelijk, in zover ze betrekking heeft op artikel 2, § 1, eerste lid, en op de bijlage bij het ontwerp. Die bepalingen worden dus niet onderzocht.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In het achtste lid van de aanhef wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de minister van Begroting.

Die akkoordbevinding is niet terug te vinden in de bij het ontwerp gevoegde stukken. De gemachtigde van de minister heeft gesteld dat zij contact heeft opgenomen met “le cabinet du Ministre du Budget afin d’obtenir l’accord de ce dernier concernant ce projet d’arrêté”.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In het ontwerp worden geen objectieve criteria bepaald op basis waarvan, met inachtneming van het beginsel van de gelijke toegang tot de openbare ambten, de lijst kan worden opgesteld van de personeelsleden van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel of van de instellingen van openbaar nut die van het Gewest afhangen, die overeenkomstig artikel 10 van de ordonnantie van 28 mei 2015 ‘tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het

beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht' zullen worden overgeheveld naar de instelling van openbaar nut "Brussel Preventie en Veiligheid".

Die leemte moet worden verholpen.

2. Wat de contractuele personeelsleden betreft, kan het strikt genomen niet om een overheveling gaan, aangezien artikel 10 van de ordonnantie enkel betrekking heeft op de statutaire personeelsleden. De criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald welke contractuele personeelsleden van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel of van de instellingen van openbaar nut die van het Gewest afhangen bij arbeidsovereenkomst in dienst kunnen worden genomen bij "Brussel Preventie en Veiligheid", uiteraard op voorwaarde dat zij hiermee akkoord gaan, kunnen worden vastgesteld op basis van artikel 9, tweede en derde lid, van de ordonnantie.

Die criteria moeten eveneens met inachtneming van het beginsel van gelijke toegang tot de openbare ambten door het ontworpen besluit worden vastgesteld.

3. De bepalingen van het ontworpen besluit die slechts een parafrasering is van de ordonnantie moeten worden weggelaten. Dat is het geval voor artikel 2, § 1, tweede lid.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

In het opschrift dienen de woorden "van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering" te worden ingevoegd tussen het woord "besluit" en de woorden "houdende de overheveling van personeel".

AANHEF

1. De steller van het ontwerp dient te worden vermeld aan het begin van de aanhef. De aanhef van het ontwerp moet dan ook beginnen met de woorden "De Brusselse Hoofdstedelijke Regering,".¹

2. In het eerste lid wordt de wet van 16 maart 1954 'betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut' als rechtsgrond opgegeven.

In die wet is volgens de Raad van State geen bepaling opgenomen die aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de bevoegdheid verleent een personeelsoverheveling te regelen naar een Brusselse instelling van openbaar nut.

¹ *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", formule F 3-1-2.

Het eerste lid dient dus te worden weggelaten.

3. In de aanhef dient te worden verwezen naar alle teksten van intern recht alsmede naar de artikelen ervan, en zelfs naar de onderverdelingen ervan, die de precieze rechtsgrond opleveren voor een besluit.²

Het tweede lid – dat het eerste lid wordt – behoort derhalve te worden aangevuld met de vermelding van de artikelen van de ordonnantie van 28 mei 2015 die de rechtsgrond uitmaken van het ontworpen besluit, namelijk de artikelen 9 en 10.

In hetzelfde lid dienen de woorden “houdende de oprichting van” te worden vervangen door de woorden “tot oprichting van”. Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 1, 1°, van het ontwerp.

4. In het derde lid wordt melding gemaakt van het besluit van 1 oktober 2015 (en niet van 11 oktober 2015) ‘houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van Brussel - Preventie & Veiligheid’. In het vierde, vijfde en zesde lid worden drie besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 vermeld.

Die vier besluiten bieden echter geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, noch voor de regelingen die erbij worden gewijzigd.

Het derde tot het zesde lid moeten dan ook worden weggelaten.

Er kan evenwel van worden uitgegaan dat die besluiten van de regering deel uitmaken van het juridisch kader waarin het voorliggende ontwerp is vastgesteld, zodat het bestaan ervan in de aanhef kan worden vermeld in de vorm van overwegingen.³

5. De data van de verschillende adviezen en akkoordbevindingen die op grond van die voorafgaande vormvereisten zijn verkregen, dienen te worden vermeld.

6. Het voorlaatste lid van de aanhef dient als volgt te worden geredigeerd:

“Op de voordracht van de Minister-President, bevoegd voor het Openbaar Ambt”.

Een analoge opmerking geldt voor de ondertekening.

² *Ibid.*, aanbeveling 23.

³ *Ibid.*, aanbeveling 25.

DISPOSITIEFArtikel 3

De woorden “waarin alle verworven anciënniteit van hun vorige arbeidsovereenkomst wordt overgenomen” dienen te worden geherformuleerd om duidelijker aan te geven welke anciënniteit in aanmerking moet worden genomen.

Artikel 7

Aangezien de ontworpen tekst een besluit van de regering is, heeft het weinig zin dat die regering wordt gemachtigd om de datum van inwerkingtreding van dat besluit vast te stellen.

De regering kan er immers mee volstaan het besluit uit te vaardigen op het ogenblik dat zij heeft kunnen bepalen wanneer het in werking treedt.

Artikel 7 behoort te worden herzien en desnoods te worden weggelaten.

Artikel 8

Aangezien het de bedoeling is dat een uitvoeringsbepaling blijft voortduren in de tijd, ongeacht de huidige verdeling van de bevoegdheden tussen de leden van de regering, dient de voorliggende bepaling te worden gesteld als volgt:

“De minister bevoegd voor het Openbaar Ambt wordt belast met de uitvoering van dit besluit”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT