



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.976/4
du 19 octobre 2016

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'fixant les
dispositions générales relative
à la structure du personnel
communal visé à l'article 145
de la Nouvelle Loi
communale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.976/4
van 19 oktober 2016

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot vaststelling van
de algemene voorwaarden
inzake de structuur van het
gemeentepersoneel bedoeld in
artikel 145 van de Nieuwe
Gemeentewet'

Le 28 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, du Développement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme et du Port de Bruxelles à communiquer un avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant les dispositions générales relative à la structure du personnel communal visé à l'article 145 de la Nouvelle Loi communale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 octobre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 octobre 2016.

*

Op 28 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, Stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme en Haven van Brussel verzocht een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot vaststelling van de algemene voorwaarden inzake de structuur van het gemeentepersoneel bedoeld in artikel 145 van de Nieuwe Gemeentewet'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 oktober 2016.

*

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ ET PRÉAMBULE

1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 145, § 5, 1° et 2°, de la nouvelle loi communale, remplacé par l'ordonnance du 27 février 2014.

Au préambule, il convient dès lors d'omettre les alinéas 1^{er} et 3 et de compléter l'alinéa 2 (devenant l'alinéa 1^{er} du préambule).

En outre, dans l'intitulé, mieux vaut remplacer les mots « fixant les dispositions générales relative à la structure du personnel communal visé à l'article 145 de la nouvelle loi communale » par les mots « fixant les dispositions générales relatives aux niveaux, rangs et grades du personnel communal ».

2. À l'alinéa 2 (devenant l'alinéa 1^{er}), le mot « article » doit être écrit en toutes lettres.

3. Au préambule, il faut également mentionner les formalités obligatoires accomplies lors de l'élaboration de l'arrêté en projet, ainsi que le ministre proposant ¹.

Par contre, l'arrêté en projet ne doit pas être formellement motivé et, en l'espèce, la mention des explications n'est pas non plus nécessaire à la bonne compréhension des règles en projet.

Il convient dès lors d'omettre l'alinéa 4 du préambule et d'insérer les alinéas 2 à 4, suivis de la mention du ministre proposant et celle de la délibération collégiale, dans la rédaction suivante ² :

« Vu le protocole de négociation syndicale 2016/01 du Comité C, conclu le 9 mai 2016 ;

Vu le rapport d'évaluation de l'impact sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « Test gender », complété le 2 septembre 2016 ;

Vu l'avis 59.976/4 du Conseil d'État, donné le 19 octobre 2016 ;

Sur la proposition du Ministre-Président, chargé des pouvoirs locaux ;

Après délibération, ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 19, 31, 34, 36, 38, 39 et 41 et formules F 3-4-3, F 3-4-4, F 3-5-1 et F 3-8-1.

² *Ibid.*, formules F-3-9-2 et F 8.

DISPOSITIF

1. Hormis l'article 1^{er}, les articles suivants sont introduits par « Art. »³.
2. Selon l'article 1^{er} du projet, les emplois visés à l'article 145, § 1^{er}, 1° et 2°, de la nouvelle loi communale, sont reliés aux grades en se fondant sur les définitions de fonctions-types fixées conformément à l'article 123, 15°, de la nouvelle loi communale.

En vertu de cette dernière disposition, le collège des bourgmestre et échevins est chargé de la fixation des définitions de fonction-types du personnel, en indiquant la mission ainsi que les principales activités et compétences par fonction-type.

Selon l'article 145, § 1^{er}, 1° et 2°, de la nouvelle loi communale, il revient cependant au conseil communal de fixer les niveaux, rangs et grades, sous réserve des dispositions générales fixées par l'auteur du projet en vertu du paragraphe 5 du même article.

Or, conformément à l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution, les articles 117 et 123, 2°, de la nouvelle loi communale prévoient que le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal et que le collège des bourgmestre et échevins est notamment chargé de l'exécution des résolutions du conseil communal.

Les articles 123, 15°, et 145, § 1^{er}, 1° et 2°, de la nouvelle loi communale ne font dès lors que rappeler et préciser les règles générales de répartition des compétences entre les organes de la commune. Lorsqu'il fait usage des habilitations prévues par l'article 145, § 5, 1° et 2°, de la nouvelle loi communale, l'auteur du projet ne peut pas limiter les compétences du conseil communal en attribuant des compétences au collège des bourgmestre et échevins.

L'article 2, alinéa 1^{er} (devenant article 1^{er}, alinéa 1^{er}) sera rédigé comme suit :

« Article 1^{er}. Les emplois visés à l'article 145, § 1^{er}, 1° et 2°, de la nouvelle loi communale sont reliés aux grades. Les grades sont répartis en cinq niveaux correspondants au diplôme ou certificat valant comme condition de recrutement pour ce niveau ».

La numérotation des articles du projet sera revue en conséquence.

3. L'article 2 du projet répartit les grades en cinq niveaux et fixe les diplômes et certificats correspondants. L'article 2, alinéa 3, dernière phrase, du projet prévoit cependant que les communes « peuvent tenir compte de la carte d'accès SELOR ».

Cette dernière disposition, laquelle permet aux communes de déroger en matière de diplôme lors du recrutement du personnel, doit être omise. En effet, elle fait double emploi avec l'article 2, seconde phrase, du projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant les dispositions générales en matière de recrutement, de promotion et de mobilité interne du personnel communal', sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 59.980/4.

³ *Ibid.*, recommandation n° 52, a).

4. À l'article 5, § 1 (lire : 1^{er} ⁴, alinéa 1^{er}), du projet, les mots « à tout le moins » seront omis, compte tenu de ce que prévoit l'alinéa 2 du même paragraphe.

5. À la fin du dispositif, il faut placer un article qui désigne la personne chargée de l'exécution de l'arrêté en projet ⁵.

Il convient dès lors de compléter le projet par un nouvel article rédigé de la manière suivante :

« Le Ministre qui a les Pouvoirs locaux dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

*

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 57.1.2.

⁵ *Ibid.*, recommandations n^{os} 162, 164 et 167 et formule F 4-7-1.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

OPSCHRIFT EN AANHEF

1. Het ontwerpbesluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 145, § 5, 1° en 2°, van de nieuwe gemeentewet, vervangen bij de ordonnantie van 27 februari 2014.

In de aanhef dienen het eerste en het derde lid dan ook te vervallen en moet het tweede lid (dat het eerste lid van de aanhef wordt) aangevuld worden.

Bovendien is het beter om in het opschrift de woorden ‘tot vaststelling van de algemene voorwaarden inzake de structuur van het gemeentepersoneel bedoeld in artikel 145 van de Nieuwe gemeentewet’ te vervangen door de woorden ‘tot vaststelling van de algemene voorwaarden inzake de niveaus, rangen en graden van het gemeentepersoneel’.

2. In het tweede lid (dat het eerste lid wordt) moet het woord “artikel” voluit worden geschreven.

3. In de aanhef moet ook melding worden gemaakt van de verplichte vormvereisten die vervuld zijn bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit en van de voordragende minister.¹

Het ontwerpbesluit behoort daarentegen niet uitdrukkelijk te worden gemotiveerd en *in casu* is de gegeven uitleg ook niet nodig voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Het vierde lid van de aanhef dient bijgevolg te worden geschrapt en er moet een tweede tot vierde lid worden ingevoegd, gevolgd door de vermelding van de voordragende minister en van de collegiale beraadslaging. Dat geheel behoort geredigeerd te worden als volgt:²

“Gelet op het protocol van onderhandelingen nr. 2016/01 van het Comité C, gesloten op 9 mei 2016;

Gelet op het evaluatieverslag van de impact op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, ‘gendertest’ genaamd, ingevuld op 2 september 2016;

Gelet op advies 59.976/4 van de Raad van State, gegeven op 19 oktober 2016;

Op de voordracht van de Minister-President, belast met Plaatselijke Besturen;

Na beraadslaging.”.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 19, 31, 34, 36, 38, 39 en 41 en formules F 3-4-3, F 3-4-4, F 3-5-1 en F 3-8-1.

² *Ibid.*, formules F 3-9-2 en F 8.

DISPOSITIEF

1. Afgezien van artikel 1 moeten de artikelen beginnen met “Art.”.³
2. Volgens artikel 1 van het ontwerp zijn de betrekkingen bedoeld in artikel 145, § 1, 1° en 2°, van de nieuwe gemeentewet verbonden aan de graden op grond van de type-functiebeschrijvingen vastgesteld overeenkomstig artikel 123, 15°, van de nieuwe gemeentewet.

Krachtens die laatste bepaling is het college van burgemeester en schepenen belast met de vaststelling van de type-functiebeschrijvingen van het personeel, met opgave van de opdracht alsmede de voornaamste activiteiten en vaardigheden per typefunctie.

Volgens artikel 145, § 1, 1° en 2°, van de nieuwe gemeentewet staat het echter aan de gemeenteraad om de niveaus, rangen en graden vast te stellen, onder voorbehoud van de algemene voorwaarden die de steller van het ontwerp vaststelt krachtens paragraaf 5 van hetzelfde artikel.

Overeenkomstig artikel 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet bepalen de artikelen 117 en 123, 2°, van de nieuwe gemeentewet echter dat de gemeenteraad alles regelt wat van gemeentelijk belang is en dat het college van burgemeester en schepenen inzonderheid belast is met de uitvoering van de gemeenteraadsbesluiten.

De artikelen 123, 15°, en 145, § 1, 1° en 2°, van de nieuwe gemeentewet zijn bijgevolg een loutere herhaling en precisering van de algemene regels inzake de verdeling van de bevoegdheden over de gemeentelijke organen. Wanneer de steller van het ontwerp gebruikmaakt van de machtigingen waarin is voorzien in artikel 145, § 5, 1° en 2°, van de nieuwe gemeentewet, mag hij de bevoegdheden van de gemeenteraad niet beperken door bevoegdheden toe te kennen aan het college van burgemeester en schepenen.

Artikel 2, eerste lid (dat artikel 1, eerste lid wordt) moet geredigeerd worden als volgt:

“Artikel 1. De betrekkingen bedoeld in artikel 145, § 1, 1° en 2°, van de Nieuwe gemeentewet zijn verbonden aan de graden. De graden worden ingedeeld in vijf niveaus die overeenstemmen met het diploma of het getuigschrift dat vereist is om in dat niveau te kunnen worden aangeworven.

De nummering van de artikelen van het ontwerp moet dienovereenkomstig herzien worden.

3. Artikel 2 van het ontwerp deelt de graden in in vijf niveaus en bepaalt welke diploma's en getuigschriften daarmee overeenstemmen. Artikel 2, derde lid, laatste zin, van het ontwerp bepaalt echter dat de gemeenten “rekening [kunnen] houden met de instapkaart van SELOR.”

³ *Ibid.*, aanbeveling 52, a).

Die laatste bepaling, die de gemeenten de mogelijkheid biedt om bij het aanwerven van personeel van het diplomavereiste af te wijken, dient te vervallen. Ze overlapt immers met artikel 2, tweede zin, van het ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot vaststelling van de algemene voorwaarden inzake de wervings- en bevorderingsvoorwaarden alsmede de interne mobiliteit van het gemeentepersoneel' waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 59.980/4 verstrekt heeft.

4. In artikel 5, § 1 (lees: § 1,⁴ eerste lid,), van het ontwerp moeten, gelet op hetgeen bepaald wordt in het tweede lid van dezelfde paragraaf, de woorden "ten minste" weggelaten worden.

5. Aan het einde van het dispositief moet een artikel ingevoegd worden dat de persoon aanwijst die belast is met de uitvoering van het ontworpen besluit.⁵

Bijgevolg moet het ontwerp aangevuld worden met een nieuw artikel dat luidt als volgt:

"De minister bevoegd voor Plaatselijke Besturen is belast met de uitvoering van dit besluit."

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁴ In de Franse tekst "§ 1^{er}". *Ibid.*, aanbeveling nr. 57.1.2.

⁵ *Ibid.*, aanbevelingen 162, 164 en 167 en formule F 4-7-1.