CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.499/4
du 19 décembre 2016

sur

un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune 'modifiant l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 5 juin 2008 portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.499/4
van 19 december 2016

over

een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot wijziging van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 5 juni 2008 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren en stagiairs van de Diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad- Raad van beroep'

‡LW-CJMQPAGEG-GAEJJMW‡

Le 21 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétents pour la politique de la Santé, la Fonction publique, les Finances, le Budget, le Patrimoine et les Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune 'modifiant l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 5 juin 2008 portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale'.

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

Le rapport a été rédigé par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

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

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

*

Op 21 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Gezondheid, het Openbaar Ambt, de Financiën, de Begroting, het Patrimonium en de Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'tot wijziging van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 5 juni 2008 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren en stagiairs van de Diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad- Raad van beroep'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 december 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is opgesteld door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

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

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

*

‡LW-CJMQPAGEG-GAEJJMW‡

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

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'arrêté en projet a pour objet d'instituer « une chambre de recours commune aux Services du Collège Réuni et aux organismes d'intérêt public de la Commission communautaire commune, compétente pour les recours en matière de stage, d'évaluation, de déclaration d'inaptitude professionnelle définitive, de période d'essai, de congés, d'absences, de disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service et de régime disciplinaire ».

L'alinéa 1er du préambule mentionne à juste titre l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' en tant que le projet concerne les services du Collège réuni.

Actuellement il n'existe toutefois pas d'organismes d'intérêt public de la Commission communautaire commune.

Certes, la note aux membres du Collège réuni indique : « pour rappel, cette chambre de recours sera commune aux services du Collège réuni et au futur OIP de la CCC ». La section de législation a été saisie en effet d'un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune 'portant création de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales' [1] sur lequel elle a donné le 3 octobre 2016 l'avis 59.985/3.

Cependant il est prématuré de régler maintenant cette question. À ce stade, le Collège réuni ne peut préjuger ni de l'adoption par le législateur de la Commission communautaire commune, ni même, en cas d'adoption par ce législateur, de la rédaction ni de la portée définitives de l'ordonnance [2].

Dans l'état actuel du droit positif, le champ d'application du projet doit être limité aux agents des services du Collège réuni.

C'est sous cette réserve que sont formulées les observations qui suivent.

[1] Cet avant-projet contient actuellement plus particulièrement un article 38 ainsi rédigé : « Le Collège réuni arrête le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Office ».

[2] Voir, dans le même sens l'avis 50.706/4-50.707/4 donné le 27 décembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 10 mai 2012 'transposant la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives' (50.706/4) et sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mai 2012 'modifiant divers arrêtés du Gouvernement wallon en matière de déchets' (50.707/4) (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 579/1, pp. 24-34, sp. p. 32).

‡LW-CJMQPAGEG-GAEJJMW‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1er, il y a lieu d'identifier plus précisément « la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, l'article 79, § 1er, modifié par l'article 58, 6°, de la loi spéciale du 6 janvier 2014 ».

DISPOSITIF

1. Dans les phrases liminaires des articles 1er et 2, il y a lieu de mentionner toutes les modifications antérieures apportées, respectivement, au chapitre VI du titre Ier et au titre XII du livre II de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 5 juin 2008 'portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale' qui sont encore en vigueur, c'est-à-dire qui ne sont pas devenues sans objet à la suite de modifications ultérieures, ainsi que, même si elles ne sont plus en vigueur, celles qui y auraient inséré ou rétabli certaines dispositions [3].

2. Il convient de compléter la phrase liminaire de l'article 2 en précisant que « le titre XII du livre II du même arrêté, contenant les articles 120 à 149, est remplacé par les dispositions suivantes : (la suite comme au projet » [4].

Par conséquent, l'article 3 est inutile et sera omis.

3. Comme il ressort de la combinaison des articles 18, alinéa 2, 2° et 3°, et 19, § 3, alinéa 6, en projet à l'article 1er, qu'au maximum six assesseurs siégeront au sein de la section compétente de la chambre de recours – trois représentant l'autorité et trois les organisations syndicales –, l'article 140, alinéa 1er, seconde phrase, en projet à l'article 2 semble devoir s'entendre comme signifiant que l'exercice du droit de récusation ne peut avoir pour conséquence de réduire le nombre total d'assesseurs à moins de quatre, de sorte que les mots « représentant l'autorité d'une part, et celui des organisations syndicales représentatives d'autre part, » paraissent devoir être omis.

4. Les articles 128 et 136 en projet constituent un doublon. L'une de ces dispositions sera omise.

5. L'article 140 en projet appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, il n'envisage que la possibilité de récuser un ou plusieurs assesseurs, semblant de la sorte exclure que les autres membres de la chambre de recours, tels que visés à

[3] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 113.

[4] *Ibid.*, formule F 4-2-12-3, par analogie.

‡LW-CJMQPAGEG-GAEJJMW‡

l'article 18 en projet, puissent pour leur part être récusés pour des motifs tenant à leur absence d'impartialité. La section de législation n'aperçoit pas les raisons d'une telle exclusion.

Par ailleurs, le dispositif devrait être complété pour prévoir l'obligation, pour le membre de la chambre de recours qui constate l'existence dans son chef d'un motif de récusation, de se déporter de sa propre initiative.

Enfin, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi le dernier alinéa de la disposition en projet limite le pouvoir de récusation du président à la seule hypothèse où l'assesseur concerné est « juge et partie », et n'envisage pas, de manière plus large, tous les cas dans lesquels cet assesseur peut être considéré comme manquant d'impartialité.

L'article 140 en projet sera revu à la lumière de ces observations [5].

6. À l'article 4 du projet, il convient, soit de ne pas déroger au droit commun de l'entrée en vigueur, soit de prévoir que l'arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour après sa publication au Moniteur belge [6].

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Dans l'intitulé, il y a lieu d'omettre les mots « Chambre de recours ».

2. À l'article 19 en projet, au paragraphe 3, alinéa 1er, la parenthèse doit être omise.

*

[5] L'auteur du projet pourra utilement s'inspirer, sur ce point, de ce que prévoient l'article 315 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents du ministère de la Région Bruxelles-Capitale', ou encore, l'article 312 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale'.

[6] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 152.1 et formule F 4-5-1-1.

‡LW-CJMQPAGEG-GAEJJMW‡

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

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerpbesluit strekt tot de oprichting van "een raad van beroep (...) gezamenlijk voor de Diensten van het Verenigd College en voor de instellingen van openbaar nut van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het beroep inzake stage, evaluatie, verklaring van professionele ongeschiktheid, proefperiode, verlof, afwezigheden, beschikbaarheid wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst en van de disciplinaire regeling".

In het eerste lid van de aanhef wordt terecht verwezen naar artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' in zoverre het ontwerp betrekking heeft op de Diensten van het Verenigd College.

Thans bestaan er echter geen instellingen van openbaar nut van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

In de nota aan de leden van het Verenigd College wordt weliswaar het volgende vermeld: "Ter herinnering: deze raad van beroep zal gemeenschappelijk zijn voor de Diensten van het Verenigd College en voor de toekomstige ION van de GGC. De afdeling Wetgeving heeft immers een voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'houdende de oprichting van de Bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag'[1] onderzocht in haar advies 59.985/3 van 3 oktober 2016.

Het is echter voorbarig om die kwestie nu te regelen. In dit stadium mag het Verenigd College niet vooruitlopen op de aanneming van de ordonnantie door de wetgever van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, noch, ingeval ze door die wetgever wordt aangenomen, op de definitieve redactie en strekking ervan.[2]

Bij de huidige stand van het positief recht moet het toepassingsgebied van het ontwerp worden beperkt tot de ambtenaren van de Diensten van het Verenigd College.

[1] Dat voorontwerp bevat thans meer in het bijzonder een artikel 38 dat als volgt luidt: "Het Verenigd College vaardigt het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de Dienst uit."

[2] Zie in dezelfde zin advies 50.706/4 - 50.707/4, gegeven op 27 december 2011 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 10 mei 2012 'tot omzetting van Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen' (50.706/4) en over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 10 mei 2012 'tot wijziging van verscheidene besluiten van de Waalse Regering inzake de afvalstoffen' (50.707/4) (*Parl.St.* W.Parl. 2011-12, nr. 579/1, 24-34, inz. 32).

‡LW-CJMQPAGEG-GAEJJMW‡

Onder dat voorbehoud worden de volgende opmerkingen gemaakt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

In het eerste lid moet de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen nauwkeuriger worden aangegeven door *in fine* de woorden ", gewijzigd bij artikel 58, 6°, van de bijzondere wet van 6 januari 2014" toe te voegen.

DISPOSITIEF

1. In de inleidende zinnen van de artikelen 1 en 2 moet melding worden gemaakt van alle vroegere wijzigingen die respectievelijk zijn aangebracht in hoofdstuk VI van titel I en in titel XII van boek II van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 5 juni 2008 'houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren en stagiairs van de Diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel Hoofdstad' en die nog geldig zijn, met andere woorden die niet doelloos zijn geworden als gevolg van latere wijzigingen, alsook de wijzigingen waarbij sommige bepalingen daarin zouden zijn ingevoegd of hersteld, zelfs indien deze niet meer geldig zijn.[3]

2. De inleidende zin van artikel 2 moet duidelijkheidshalve worden aangevuld als volgt: "Titel XII van boek II van hetzelfde besluit, bestaande uit de artikelen 120 tot 149, wordt vervangen door de volgende bepalingen: (voorts zoals in het ontwerp)".[4]

Artikel 3 is bijgevolg overbodig en dient te vervallen.

3. Aangezien uit de combinatie van de in artikel 1 ontworpen artikelen 18, tweede lid, 2° en 3°, en 19, § 3, zesde lid, blijkt dat maximaal zes assessoren zitting zullen hebben in de bevoegde afdeling van de raad van beroep – drie vertegenwoordigers van de overheid en drie vertegenwoordigers van de vakorganisaties – lijkt het in artikel 2 ontworpen artikel 140, eerste lid, tweede zin, zo te moeten worden begrepen dat het uitoefenen van het recht op wraking er niet toe kan leiden dat het totale aantal assessoren tot minder dan vier wordt teruggebracht, zodat de woorden "die enerzijds de overheid vertegenwoordigen en die anderzijds de representatieve vakorganisaties vertegenwoordigen" lijken te moeten vervallen.

4. De ontworpen artikelen 128 en 136 overlappen elkaar volledig. Eén van die bepalingen moet worden weggelaten.

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad "Wetgevingstechniek", aanbeveling 113.

[4] *Ibid.*, formule F 4-2-12-3, bij analogie.

‡LW-CJMQPAGEG-GAEJJMW‡

5. Het ontworpen artikel 140 geeft aanleiding tot verschillende opmerkingen.

Vooreerst heeft dat artikel het alleen over de mogelijkheid om één of meer assessoren te wraken, zodat het lijkt uit te sluiten dat de andere leden van de raad van beroep als bedoeld in het ontworpen artikel 18, van hun kant kunnen worden gewraakt om redenen die verband houden met de veronderstelling dat zij niet onpartijdig zouden zijn. De redenen voor een dergelijke uitsluiting zijn de afdeling Wetgeving niet duidelijk.

Voorts zou het dispositief moeten worden aangevuld om te voorzien in de verplichting voor het lid van de raad van beroep dat vaststelt dat er ten aanzien van hem een wrakingsreden bestaat, om zich op eigen initiatief te onthouden.

Tot slot ziet de afdeling Wetgeving niet in waarom het laatste lid van de ontworpen bepaling de wrakingsbevoegdheid van de voorzitter louter beperkt tot het geval waarin de betrokken assessor "rechter in eigen zaak" is, en het niet, in ruimere zin, alle gevallen in aanmerking neemt waarin die assessor als niet onpartijdig kan worden beschouwd.

Het ontworpen artikel 140 moet in het licht van die opmerkingen worden herzien.[5]

6. In artikel 4 van het ontwerp mag niet worden afgeweken van het gemene recht inzake de inwerkingtreding of moet worden bepaald dat het besluit in werking treedt op de eerste dag van de maand na afloop van een termijn van tien dagen te rekenen van de dag volgend op de bekendmaking van dat besluit in het *Belgisch Staatsblad*.[6]

[5] De steller van het ontwerp kan zich in dat opzicht op dienstige wijze laten inspireren door wat bepaald is in artikel 315 van het besluit van het Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 'houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', of nog in artikel 312 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 'houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

[6] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 152.1 en formule F 4-5-1-1.

‡LW-CJMQPAGEG-GAEJJMW‡

WEGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKINGEN

1. In het opschrift dienen de woorden "Raad van Beroep" te vervallen.

2. In het ontworpen artikel 19 moet in paragraaf 3, eerste lid, de tekst tussen haakjes worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

‡LW-CJMQPAGEG-GAEJJMW‡