



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.819/2/V
du 24 juillet 2018

advies 63.819/2/V
van 24 juli 2018

sur

over

un projet d'arrêté d'exécution
conjoint du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-capitale et
du Collège réuni de la
commission communautaire
commune 'portant exécution de
l'article 7 de l'ordonnance
conjointe à la Région de
Bruxelles-Capitale et à la
Commission communautaire
commune du 14 décembre 2017
sur la transparence des
rémunérations et avantages des
mandataires publics bruxellois'

een ontwerp van gezamenlijke
uitvoeringsbesluit van het
Brussels Hoofdstedelijk Gewest
en het Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie
'houdende uitvoering van
artikel 7 van de gezamenlijke
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest en de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie van
14 december 2017 betreffende de
transparantie van de
bezoldigingen en voordelen van
de Brusselse openbare
mandatarissen'

Le 29 juin 2018, 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, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 16 août 2018, sur un projet d'arrêté d'exécution conjoint du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Collège réuni de la commission communautaire commune 'portant exécution de l'article 7 de l'ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 14 décembre 2017 sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 24 juillet 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Florence PIRET, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 juillet 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 29 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, Stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme en Haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 16 augustus 2018 een advies te verstrekken over een ontwerp van gezamenlijke uitvoeringsbesluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'houdende uitvoering van artikel 7 van de gezamenlijke ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 december 2017 betreffende de transparantie van de bezoldigingen en voordelen van de Brusselse openbare mandatarissen'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 24 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Florence PIRET, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juli 2018.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Conformément à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale',

« [c]haque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de *handstreaming*. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

Cependant, le dossier à l'examen ne comporte pas une telle évaluation. L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire et en fera mention au préambule.

Si l'accomplissement de cette formalité entraîne des modifications au projet, il y aura lieu de les soumettre à la section de législation.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet d'arrêté prend la forme d'un « arrêté d'exécution conjoint », au sens de l'article 92bis/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'. L'article 92bis/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er} prévoit que les communautés et les régions peuvent, dans le respect des compétences attribuées respectivement à leur Parlement et à leur Gouvernement, adopter des « décrets conjoints ou des arrêtés d'exécution des décrets conjoints portant notamment sur la création et la gestion conjointe de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun ». L'article 92bis/1, § 3, précise ce qui suit :

« Sans préjudice de la possibilité dont disposent les Gouvernements pour, chacun en ce qui le concerne, exécuter séparément les décrets conjoints, un décret conjoint peut prévoir que tout ou partie de son exécution sera assurée par des arrêtés d'exécution conjoints.

Ces arrêtés d'exécution conjoints sont adoptés par chacun des Gouvernements concernés, après qu'ils se soient accordés sur leur contenu. Ils ont pour intitulé 'arrêté d'exécution conjoint' suivi de la dénomination des Gouvernements concernés et de l'intitulé des décrets qu'ils exécutent ».

L'« arrêté d'exécution conjoint » en projet exécute l'article 7 de l'ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 14 décembre 2017 'sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois'. Or, l'article 7 précité ne prévoit pas que son exécution soit assurée par un « arrêté d'exécution conjoint ». Au contraire, son paragraphe 3 dispose que « les modalités relatives aux obligations visées aux §§ 1 et 2 [concernant le rapport annuel et les déclarations des bourgmestres et échevins] sont fixées, chacun en ce qui le concerne, par le Gouvernement et le Collège réuni ».

Suivant l'article 92bis/1, § 3, de la loi du 8 août 1980, le recours à un « arrêté d'exécution conjoint » – qui est une nouvelle forme de coopération¹ – n'est permis que si le décret ou l'ordonnance conjoint le prévoit. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Il convient que le Gouvernement bruxellois et le Collège réuni, chacun en ce qui le concerne, exécute séparément l'article 7 de l'ordonnance conjointe du 14 décembre 2017.

L'arrêté en projet doit, sur ce point, être fondamentalement revu et se limiter à régler les aspects qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient de mentionner, comme fondement juridique, l'ordonnance conjointe du 14 décembre 2017 'sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois', en son article 7, § 3.
2. Le préambule doit attester que le « test genre » a bien été accompli.
3. Il convient d'ajouter un alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État qui doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 63.819/2/V du Conseil d'État donné le 24 juillet 2018, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »².

¹ Voir en ce sens l'avis n° 52.303/AG donné le 20 novembre 2012 sur une proposition de loi spéciale devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises'.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

4. Les visas relatifs à l'« accomplissement des formalités préalables » seront mentionnés dans l'ordre chronologique en commençant par la plus ancienne ³.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 2, § 2, de l'ordonnance conjointe du 14 décembre 2017 définit la notion d'« autorité de contrôle ». Il est inutile que la disposition en projet renvoie à cette disposition puisqu'il est de règle que les définitions données dans un texte législatif valent naturellement pour les arrêtés qui lui procurent exécution ⁴.

ANNEXE 1

En application de l'article 7, § 3, de l'ordonnance conjointe précitée, le Gouvernement et le Collège réuni doivent fixer les règles relatives aux mentions qui concernent, notamment, les réductions qui sont opérées. Or, l'annexe 1 ne contient aucune référence à ces réductions. Il convient de remédier à cette lacune.

ANNEXE 2

Les termes « décision générale » semblent se référer aux décisions générales adoptées sur la base de l'article 4 de l'ordonnance conjointe, lequel est étranger aux voyages des mandataires publics. Conformément à l'article 6, § 3, de cette ordonnance, l'organisation d'un voyage doit faire l'objet d'une « décision motivée ». Pour éviter la confusion, les termes « décision générale prise par l'organe de gestion » devraient être remplacés par les termes « décision motivée de l'organe compétent », qui, selon le cas, peut être un organe de gestion, un collège des bourgmestre et échevins ou un bureau permanent du C.P.A.S. ⁵.

³ *Ibidem*, recommandation n° 34, b.

⁴ Voir dans le même sens l'avis n° 61.778/2/V donné le 7 août 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 septembre 2017 'portant exécution de l'article 5 de l'ordonnance du 12 janvier 2006 relative à la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61778.pdf>.

⁵ À l'exclusion du « collège de police » également visé à l'article 6, § 3, de l'ordonnance conjointe du 14 décembre 2017. À cet égard, il y a lieu de rappeler que la section de législation a, dans l'avis n° 61.657/4 donné le 5 juillet 2017 sur une proposition devenue l'ordonnance conjointe du 14 décembre 2017 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61657.pdf>), observé que ni la Région de Bruxelles-Capitale ni la Commission communautaire commune n'était compétente pour régler la question des rémunérations, avantages de toute nature et frais de représentation accordés aux membres des conseils et collèges de police. À la suite de cette observation, les membres des conseils et collèges de police ont été omis de la liste des mandataires publics visés à l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance conjointe. La référence faite à l'article 6, § 3, de l'ordonnance conjointe, au « collège de police » n'a, dès lors, pas de raison d'être.

ANNEXE 5

L'article 7, § 2, de l'ordonnance conjointe que l'annexe 5 en projet exécute fait la distinction entre :

- d'une part, les « mandats »⁶ visés aux tirets 1^{er} à 5 et 7 de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2 et les « fonctions dérivées »⁷ de ces mandats visées au tiret 6 de la même disposition ;
- d'autre part, les « fonctions »⁸ visées au tiret 5 de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, et les « activités » exercées à titre privé, en ce compris celles exercées en société.

Les bourgmestres et échevins doivent déclarer les rémunérations et avantages de toute nature qui découlent des « mandats » et « fonctions dérivées » des mandats précités et accompagner leurs déclarations de fiches fiscales. S'ils exercent une « fonction » visée au tiret 5 de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, ou une « activité » à titre privé, ils doivent déclarer, pour ce qui concerne ces fonctions et activités, les rémunérations perçues pour la période correspondant à l'exercice fiscal qui précède la déclaration, selon les catégories de revenus fixées à l'article 7, § 2, c), exprimées en euros bruts sous déduction des frais professionnels fiscalement admis.

⁶ Dans les travaux préparatoires à l'ordonnance conjointe du 14 décembre 2017, il est précisé qu'« [o]n entend par 'mandat' :

- la charge politique pour laquelle une personne a été élue ;
- la charge publique occupée suite à la désignation d'un pouvoir public au sein d'un organisme public ou privé pour y représenter un pouvoir public, quel qu'il soit ;
- la charge assimilée à une charge publique exercée à titre privé dans un organisme privé soumis à la législation sur les marchés publics [...]

Sont également visées les rémunérations perçues pour l'exercice d'un :

- mandat au sein d'une instance internationale ;
- mandat exécutif exercé au niveau local (à savoir le mandat de bourgmestre, d'échevin et de président de CPAS) au niveau régional ou à un autre niveau de pouvoir (à savoir le mandat de Ministre) ;
- mandat exécutif (à savoir les présidents de conseil d'administration, vice-présidents et autres membres de bureaux ou organes décisionnels restreints équivalents) ou non exécutif (voir commentaire de l'article 2 pour une liste exemplative de ce qui est compris dans la notion de « mandat ») exercé au sein d'un organisme fédéral, communautaire, régional, bicommunautaire ou local ;
- mandat (exécutif ou non) [...] au sein de toute autre structure soumise à la législation sur les marchés publics ».

(Proposition d'ordonnance conjointe devenue l'ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 14 décembre 2017 'sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n^{os} A-524/1 et B-76/1, pp. 6-7).

⁷ L'article 3, § 1^{er}, alinéa 5, de l'ordonnance conjointe, définit la « fonction dérivée » visée au tiret 6 de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, comme suit : « toute fonction exercée de droit par un mandataire public visé à l'article 2 en raison de son mandat électif ou exécutif, d'un mandat pour lequel il a été désigné au sein d'une instance internationale, d'un organisme public fédéral, communautaire, régional, bicommunautaire ou local, d'une fondation ou de tout autre organisme privé, public ou mixte dont un ou plusieurs administrateurs sont nommés par le Gouvernement et/ou le Collège réuni, ou encore d'un mandat ou d'une fonction au sein de toute autre structure soumise à la législation sur les marchés publics ».

⁸ L'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, 5^{ème} tiret vise à la fois « [le] mandat ou [la] fonction au sein de toute autre structure, publique ou privée, soumise à la législation sur les marchés publics ». L'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'ordonnance conjointe, définit la « fonction » visée au tiret 5 de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, comme suit : « l'occupation d'un emploi, l'exercice d'une mission ou la fourniture de prestations de travail, sous la forme d'un contrat de travail salarié ou assimilé, d'un arrêté, d'une convention, ou d'un contrat de services, au sein d'une structure ou d'un organisme soumis à la législation sur les marchés publics ».

Dans les développements de la proposition d'ordonnance conjointe, il est précisé ce qui suit :

« [...] dans l'attente d'un cadastre public et centralisé des mandataires publics (réalisé par la Cour des Comptes ou au niveau régional), le site de chaque commune publiera le 1^{er} octobre au plus tard de chaque année, les mandats et fonctions visées aux articles 2 et 3 de la présente ordonnance conjointe exercés par les bourgmestres et échevins, ainsi que les rémunérations découlant de l'exercice de mandats publics, et selon certaines modalités particulières, des fonctions soumises à la législation sur les marchés publics ainsi que des autres activités professionnelles exercées à titre privé. On vise notamment l'exercice de fonctions libérales (en tant qu'indépendant ou en société) ou la participation à des conseils d'administration d'entreprises ou de tout autre organisme privé). Pour ce faire, c'est le modèle d'une déclaration par catégorie de revenus qui est retenu, similaire au système en vigueur au Parlement européen où les députés doivent faire une déclaration des intérêts financiers, conformément à l'article 4, paragraphe 2, point a) du code de conduite qui leur est applicable. Ce dernier précise que tout revenu qui n'est pas perçu sur une base régulière est calculé sur une base annuelle, divisé par 12 et placé dans l'une des catégories de revenus. Les revenus et rémunérations à déclarer sont ceux perçus pour la période correspondant à l'exercice fiscal qui précède la déclaration »⁹.

L'annexe 5 en projet doit indiquer les catégories de revenus fixées à l'article 7, § 2, c), de l'ordonnance conjointe, qui sont applicables aux rémunérations perçues pour les « activités exercées à titre privée » et pour les « fonctions » visées au tiret 5 de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'ordonnance conjointe. Il se recommande également qu'elle précise que « les catégories de revenus sont exprimées en euro bruts sous déduction des frais fiscalement admis » (article 7, § 2, c), de l'ordonnance conjointe précitée) et indique la marche à suivre lorsque le revenu n'est pas perçu sur une base régulière.

Par ailleurs, les cadres b) et c) se recouvrent partiellement puisqu'ils visent tous les deux les « activités exercées à titre privé », ce qui rend très difficile la compréhension de l'annexe en projet.

Quant au cadre a), il semble également concerner les « fonctions » aussi reprises au cadre c), et visées au tiret 5 de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'ordonnance conjointe, ce qui crée à nouveau la confusion. Par ailleurs, en exigeant du déclarant qu'il fournisse, en plus de ses rémunérations, les avantages de toute nature qu'il perçoit, le cadre a) contrevient à l'article 7, § 2, c), de l'ordonnance conjointe, lequel ne requiert, pour l'exercice des « fonctions » précitées, qu'une déclaration par catégorie de revenus sous déduction des frais professionnels fiscalement admis.

Le cadre a) devrait préciser ce que recouvrent les notions « avantages de toute nature » et « rémunérations » (indemnités, jetons de présence, etc) et indiquer s'il s'agit de montants bruts/nets, à calculer sur une base mensuelle ou annuelle, le cas échéant à diviser par douze.

⁹ Proposition devenue l'ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 14 décembre 2017 'sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n^{os} A-524/1 et B-76/1, p. 13.

L'annexe 5 en projet doit être fondamentalement revue à la lumière des observations qui précèdent.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Overeenkomstig artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’,

“[evalueert elke] minister en staatssecretaris elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten vanuit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap dan geeft de minister of staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.”

Het voorliggende dossier bevat echter geen dergelijke evaluatie. De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit verplicht voorafgaand vormvereiste wordt vervuld en moet daarvan melding maken in de aanhef.

Mocht het ontwerp ten gevolge van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen ondergaan, dan dienen die wijzigingen te worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerpbesluit neemt de vorm aan van een "gezamenlijk uitvoeringsbesluit" in de zin van artikel 92bis/1, § 1, eerste lid, en § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat krachtens artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ van toepassing is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Artikel 92bis/1, § 1, eerste lid, bepaalt dat de gemeenschappen en de gewesten, met inachtneming van de bevoegdheden die zijn toegewezen aan respectievelijk hun Parlement en hun Regering “gezamenlijke decreten en besluiten [kunnen aannemen] ter uitvoering van gezamenlijke decreten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven”. In artikel 92bis/1, § 3, wordt het volgende gepreciseerd:

“Onverminderd de mogelijkheid waarover de regeringen beschikken om de gezamenlijke decreten afzonderlijk elk voor zich uit te voeren, kan een gezamenlijk

decreet erin voorzien dat de uitvoering ervan geheel of gedeeltelijk wordt verzekerd door gezamenlijke uitvoeringsbesluiten.

Deze gezamenlijke uitvoeringsbesluiten worden aangenomen door elk van de betrokken Regeringen, nadat ze overeenstemming hebben bereikt over hun inhoud. Ze hebben als opschrift “gezamenlijk uitvoeringsbesluit” gevolgd door de naam van de betrokken Regeringen en het opschrift van de decreten die ze uitvoeren.”

Het ontworpen “gezamenlijke uitvoeringsbesluit” geeft uitvoering aan artikel 7 van de gezamenlijke ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 december 2017 ‘betreffende de transparantie van de bezoldigingen en voordelen van de Brusselse openbare mandatarissen’. Het voornoemde artikel 7 bepaalt echter niet dat daaraan uitvoering moet worden gegeven door middel van een “gezamenlijk uitvoeringsbesluit”. Integendeel, paragraaf 3 van dat artikel bepaalt dat “[de] nadere regels betreffende de plichten als bedoeld in §§ 1 en 2 [, die betrekking hebben op het jaarverslag en de aangiften van de burgemeesters en schepenen,] worden vastgesteld door de Regering en het Verenigd College binnen hun eigen bevoegdheden.”

Volgens artikel 92bis/1, § 3, van de wet van 8 augustus 1980, is het gebruik van een “gezamenlijk uitvoeringsbesluit” - dat een nieuwe vorm van samenwerking is¹ - slechts toegestaan indien het gezamenlijk decreet of de gezamenlijke ordonnantie daarin voorziet. Dat is hier niet het geval. De Brusselse Regering en het Verenigd College dienen artikel 7 van de gezamenlijke ordonnantie van 14 december 2017 afzonderlijk elk voor zich uit te voeren.

Het ontworpen besluit moet in dat opzicht grondig worden herzien en dient zich te beperken tot het regelen van de aspecten die behoren tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het eerste lid dient artikel 7, § 3, van de gezamenlijke ordonnantie van 14 december 2017 'betreffende de transparantie van de bezoldigingen en voordelen van de Brusselse openbare mandatarissen' als rechtsgrond te worden vermeld.
2. Uit de aanhef moet blijken dat de “gendertest” wel degelijk is uitgevoerd.

¹ Zie in die zin advies 52.303/AV, gegeven op 20 november 2012 over een voorstel van bijzondere wet dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

3. Er dient een lid te worden toegevoegd waarin verwezen wordt naar het advies van de Raad van State en dat als volgt moet worden geredigeerd:

“Gelet op advies 63.819/2/V van de Raad van State, gegeven op 24 juli 2018, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.²

4. De aanhefverwijzingen betreffende de “te vervullen voorafgaande vormvereisten” moeten in chronologische volgorde worden weergegeven, te beginnen met het eerst vervulde vormvereiste.³

DISPOSITIEF

Artikel 1

In artikel 2, § 2, van de gezamenlijke ordonnantie van 14 december 2017 wordt een definitie gegeven van het begrip “controleorgaan”. Aangezien als regel geldt dat de definities die in een wetgevende tekst worden gegeven, uiteraard gelden voor de besluiten die aan die tekst uitvoering geven, is het nutteloos om in de ontworpen bepaling te verwijzen naar die bepaling.⁴

BIJLAGE 1

Overeenkomstig artikel 7, § 3, van de voornoemde gezamenlijke ordonnantie moeten de Regering en het Verenigd College de nadere regels [vaststellen] betreffende de vermeldingen die, onder meer, betrekking hebben op de toegepaste verminderingen. In bijlage 1 wordt echter nergens verwezen naar die verminderingen. Die lacune moet worden verholpen.

BIJLAGE 2

De woorden “algemene beslissing” lijken te verwijzen naar de algemene beslissingen die worden goedgekeurd op basis van artikel 4 van de gezamenlijke ordonnantie dat niets uit te staan heeft met de reizen van de openbare mandatarissen. Luidens artikel 6, § 3, van die ordonnantie moet over de organisatie van een reis een “met redenen omklede beslissing” worden genomen. Om verwarring te voorkomen, zouden de woorden “algemene beslissing genomen door het beheersorgaan” moeten worden vervangen door de woorden “met redenen

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

³ *Ibidem*, aanbeveling 34, b).

⁴ Zie in dezelfde zin advies 61.778/2/V, gegeven op 7 augustus 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 september 2017 ‘houdende uitvoering van artikel 5 van de ordonnantie van 12 januari 2006 betreffende de transparantie van de bezoldigingen en voordelen van de Brusselse openbare mandatarissen’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61778.pdf>.

omklede beslissing van de bevoegde instantie” die, naargelang het geval, een beheersorgaan, een college van burgemeester en schepenen of een vast bureau van het OCMW kan zijn.⁵

BIJLAGE 5

In artikel 7, § 2, van de gezamenlijke ordonnantie, dat bij de ontworpen bijlage 5 wordt uitgevoerd, wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- enerzijds de “mandaten”⁶ die worden bedoeld in het eerste tot het vijfde streepje en in het zevende streepje van artikel 3, § 1, tweede lid, en de “afgeleide functies”⁷ van die mandaten die worden bedoeld in het zesde streepje van dezelfde bepaling;

⁵ Met uitsluiting van het “politiecollege” waarnaar eveneens wordt verwezen in artikel 6, § 3, van de gezamenlijke ordonnantie van 14 december 2017. In dat opzicht dient eraan te worden herinnerd dat de afdeling Wetgeving in advies 61.657/4, gegeven op 5 juli 2017 over een voorstel dat heeft geleid tot de gezamenlijke ordonnantie van 14 december 2017 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61657.pdf>) heeft opgemerkt dat noch het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, noch de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd was om de kwestie te regelen van de bezoldigingen, voordelen van alle aard en representatievergoedingen die worden toegekend aan de leden van de politieraden en -colleges. Ingevolge die opmerking zijn de leden van de politieraden en -colleges weggelaten uit de lijst van de in artikel 2, § 1, van de gezamenlijke ordonnantie bedoelde openbare mandatarissen. De verwijzing naar het “politiecollege” in artikel 6, § 3, van de gezamenlijke ordonnantie heeft dan ook geen bestaansgrond.

⁶ In de parlementaire voorbereiding van de gezamenlijke ordonnantie van 14 december 2017 wordt het volgende gepreciseerd: “Zo verstaat men onder ‘mandaat’:

- het politieke ambt waarvoor iemand verkozen werd;
- het politieke ambt dat iemand bekleedt wegens een aanstelling door een overheid binnen een openbare of private instelling om daar om het even welke overheid te vertegenwoordigen;
- het ambt gelijkgesteld met een openbaar ambt dat als privépersoon wordt uitgeoefend in een private instelling die onderworpen is aan de wetgeving op de overheidsopdrachten (...).

Worden tevens bedoeld de bezoldigingen ontvangen voor:

- de uitoefening van een mandaat in een internationale instelling;
- het uitvoerend mandaat uitgeoefend op lokaal niveau (te weten het mandaat van burgemeester, schepenen en OCMW-voorzitter), op gewestelijk niveau of op een ander machtsniveau (te weten het mandaat van Minister);
- het uitvoerend mandaat (te weten de voorzitter van de raad van beheer, ondervoorzitters en andere leden van bureaus of gelijkaardige beperkte besluitvormingsorganen) of niet-uitvoerend mandaat (zie bespreking van artikel 2 voor een voorbeeldlijst van wat inbegrepen is in het begrip ‘mandaat’) uitgeoefend in een federale, gemeenschaps-, gewestelijke, bicommunautaire of lokale instelling;
- het (al dan niet uitvoerend) mandaat (...) uitgeoefend in elke andere aan de wetgeving op de overheidsopdrachten onderworpen structuur.”

(Voorstel van gezamenlijke ordonnantie dat geleid heeft tot de gezamenlijke ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 december 2017 betreffende de transparantie van de bezoldigingen en voordelen van de Brusselse openbare mandatarissen’, *Parl.St. Br. H. Parl.*, 2016-17, A-524/1 en B-76/1, 6-7).

⁷ In artikel 3, § 1, vijfde lid, van de gezamenlijke ordonnantie wordt het “afgeleid mandaat” dat wordt bedoeld in het zesde streepje van artikel 3, § 1, tweede lid, gedefinieerd als “elke functie van rechtswege uitgeoefend door een in artikel 2 bedoelde openbare mandataris uit hoofde van zijn kiesmandaat of uitvoerend mandaat, van een mandaat waarvoor hij aangesteld werd in een internationale instelling, in een federale, communautaire, gewestelijke, bicommunautaire of lokale openbare instelling, een stichting of elk ander privaat, openbaar of gemengd orgaan waarvan een of meer bestuurders benoemd zijn door de Regering en/of het Verenigd College, of een mandaat of een functie in elke andere structuur onderworpen aan de wetgeving op de overheidsopdrachten.”

- anderzijds de “functies”⁸ die worden bedoeld in het vijfde streepje van artikel 3, § 1, tweede lid, en de “activiteiten” die privé worden uitgeoefend, met inbegrip van die welke in een vennootschap worden uitgeoefend.

De burgemeesters en schepenen moeten aangifte doen van de bezoldigingen en voordelen van alle aard die voortvloeien uit de “mandaten” en uit de van de voornoemde mandaten “afgeleide functies” en hun belastingsfiches bij die aangiften voegen. Indien ze een “functie” als bedoeld in het vijfde streepje van artikel 3, § 1, tweede lid, of een activiteit privé uitoefenen, moeten ze voor die functies en activiteiten de bezoldigingen aangeven die ze ontvangen hebben voor de periode die overeenkomt met het belastingjaar dat voorafgaat aan de aangifte, volgens de inkomstencategorieën die worden vastgesteld in artikel 7, § 2, c), uitgedrukt in euro bruto met aftrek van de fiscaal toegestane beroepskosten.

In de toelichting bij het voorstel van gezamenlijke ordonnantie is het volgende gepreciseerd:

“(…) [In] afwachting van een openbaar en gecentraliseerd kadaster van de openbare mandatarissen (opgemaakt door het Rekenhof of op gewestelijk niveau), [zal] uiterlijk 1 oktober van elk jaar de lijst worden bekendgemaakt van de mandaten en functies bedoeld in de artikelen 2 en 3 van deze gezamenlijke ordonnantie die de burgemeesters en schepenen uitoefenen, alsook van de bezoldigingen die voortvloeien uit de uitoefening van openbare mandaten, en volgens bepaalde bijzondere voorwaarden, van de functies die onderworpen zijn aan de wetgeving op de overheidsopdrachten, alsook van andere beroepsactiviteiten die privaat uitgeoefend worden. Het gaat met name om de uitoefening van vrije beroepen (als zelfstandige of in een bedrijf) of de deelneming aan raden van bestuur van bedrijven of elk ander privaat orgaan). Daartoe wordt het model van een aangifte volgens categorie inkomens gekozen, wat vergelijkbaar is met de regeling in het Europees Parlement waar de parlementsleden een aangifte moeten doen van de financiële belangen overeenkomstig artikel 4, paragraaf 2, punt a) van de gedragscode waaraan zij onderworpen zijn. Deze laatste preciseert dat elk inkomen dat niet op regelmatige basis ontvangen wordt, op jaarbasis berekend wordt, door 12 gedeeld wordt en in een van de categorieën inkomens ondergebracht wordt. De inkomens en de bezoldigingen die aangegeven moeten worden, zijn deze die ontvangen worden voor de periode die overeenstemt met het dienstjaar dat aan de aangifte voorafgaat.”⁹

In de ontworpen bijlage 5 moeten de inkomstencategorieën worden vermeld die zijn vastgesteld in artikel 7, § 2, c), van de gezamenlijke ordonnantie en die van toepassing zijn op de bezoldigingen die ontvangen zijn voor de “activiteiten die privé worden uitgeoefend” en voor de “functies” die bedoeld worden in het vijfde streepje van artikel 3, § 1, tweede lid, van de gezamenlijke ordonnantie. Het verdient tevens aanbeveling om daarin nader aan te geven dat “de

⁸ Artikel 3, § 1, tweede lid, vijfde streepje, verwijst zowel naar “[het] mandaat [als naar de] functie in elke andere openbare of private structuur onderworpen aan de wetgeving op de overheidsopdrachten.” In artikel 3, § 1, derde lid, van de gezamenlijke ordonnantie wordt de “functie” die wordt bedoeld in het vijfde streepje van artikel 3, § 1, tweede lid, gedefinieerd als “een baan, de uitoefening van een opdracht of de levering van arbeidsprestaties, in de vorm van een arbeidsovereenkomst in loondienst of daaraan gelijkgesteld, van een besluit, van een verdrag of een dienstovereenkomst, binnen een aan de wetgeving op de overheidsopdrachten onderworpen structuur of instelling.”

⁹ Voorstel dat heeft geleid tot de gezamenlijke ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 december 2017 ‘betreffende de transparantie van de bezoldigingen en voordelen van de Brusselse openbare mandatarissen’, *Parl.St. Br. H. Parl.*, 2016-17, A-524/1 en B-76/1, 13.

inkomstencategorieën worden uitgedrukt in euro bruto met aftrek van de fiscaal toegestane beroepskosten” (artikel 7, § 2, c), van de voornoemde gezamenlijke ordonnantie) en uit te leggen welke stappen moeten worden ondernomen wanneer de inkomsten niet regelmatig worden ontvangen.

Wat de Franse tekst van het ontwerp betreft, overlappen de kaders b) en c) elkaar gedeeltelijk. In beide kaders wordt immers verwezen naar “activités exercées à titre privé”, wat het begrip van de ontworpen bijlage danig bemoeilijkt.

Kader a) lijkt zijnerzijds ook betrekking te hebben op de “functies” die tevens zijn opgenomen in kader c) en waarnaar wordt verwezen in het vijfde streepje van artikel 3, § 1, tweede lid, van de gezamenlijke ordonnantie, wat nogmaals leidt tot verwarring. Door voor te schrijven dat de aangever, naast zijn bezoldigingen, ook zijn voordelen van alle aard moet aangeven, is kader a) daarenboven in strijd met artikel 7, § 2, c), van de gezamenlijke ordonnantie, krachtens welk voor het uitoefenen van de voornoemde “functies” slechts één aangifte per inkomstencategorie, met aftrek van de fiscaal toegestane beroepskosten vereist is.

In kader a) zou moeten worden gepreciseerd wat de begrippen “voordelen van alle aard” en “bezoldigingen” (vergoedingen, presentiegelden, enz.) inhouden en moet worden aangegeven of het gaat om bruto- dan wel nettobedragen die moeten worden berekend op maand- of op jaarbasis, in voorkomend geval te delen door twaalf.

De ontworpen bijlage 5 moet grondig worden herzien in het licht van de voorgaande opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET