



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.823/2/V
du 24 juillet 2018

advies 63.823/2/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 5 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 5
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 5 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 Martine BAGUET.

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 5 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 Martine BAGUET.

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°, 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

1. Selon la note au Gouvernement, les formalités budgétaires, l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget, ne sont pas d'application, « [d]ans la mesure où les rémunérations, avantages de toute nature, frais de représentations et avantages de toutes sortes, sont à charge des organismes concernés » et qu' « il n'y a pas d'impact budgétaire pour la Commission communautaire commune ».

Selon l'article 30 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', sont soumis à l'avis préalable de l'Inspecteur des Finances, notamment, les « avant-projets » d'arrêté du Collège réuni, qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses. Le projet qui fixe les montants maximaux des rémunérations, avantages de toute nature et frais de représentation des mandataires publics des organismes publics visés à l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance conjointe du 14 décembre 2017, ainsi que l'enveloppe budgétaire globale maximale y consacrée, est de nature, au moins pour certains de ces organismes, à avoir une influence financière indirecte sur le budget de la Commission communautaire commune et doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances. Pour le même motif, le projet doit également être soumis à l'accord du Ministre du Budget, conformément à l'article 9, 2°, de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007.

2. Conformément à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 23 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune',

« [c]haque Membre du Collège évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de *handistreaming* en concertation avec le coordinateur de l'Administration concernée par ledit projet d'acte. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le Membre du Collège l'expose dans une note au Collège et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

Le dossier à l'examen ne comporte pas une telle évaluation.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement des formalités préalables obligatoires précitées. Si leur accomplissement entraîne des modifications au projet, il y aura lieu de les soumettre à la section de législation et il en sera fait mention au préambule.

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 Commission communautaire commune en vertu de l'article 63 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 5, § 1^{er}, 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'. En l'occurrence, l'article 5, § 1^{er}, précité dispose ce qui suit :

« Le Gouvernement et le Collège réuni fixent pour chaque type d'organisme public visé à l'article 2 :

- les montants maximaux des rémunérations, avantages de toute nature et frais de représentation des mandataires publics ;
- l'enveloppe budgétaire totale maximale consacrée aux rémunérations, avantages de toute nature et frais de représentation des mandataires publics ».

Même si la disposition légale précitée n'utilise pas les mots « arrêté d'exécution conjoint », il se déduit des termes employés par le législateur qu'il a entendu permettre aux exécutifs concernés de s'accorder préalablement sur le contenu des dispositions réglementaires à adopter pour exécuter l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance conjointe.

Il n'y a dès lors pas d'objection à ce que l'arrêté en projet prenne la forme d'un arrêté d'exécution conjoint.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Dans l'intitulé du projet d'arrêté, il convient de viser l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance conjointe du 14 décembre 2017, qui est la seule disposition que l'arrêté en projet exécute.

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 5, § 1^{er}.

2. 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' doit être visé puisqu'il est abrogé par l'article 4 de l'arrêté en projet.

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° 63.823/2/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 ; »¹.

4. Les visas relatifs à l'« accomplissement des formalités préalables » seront mentionnés dans l'ordre chronologique en commençant par la plus ancienne².

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Les deuxième et troisième tirets sont inutiles car, dans le contexte, « le Gouvernement » et « le Collège réuni » ne peuvent viser que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune³.

¹ *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.

² *Ibidem*, recommandation n° 34, b.

³ 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>.

Le quatrième tiret définit l'« organisme public » comme étant « l'organisme public local ou régional tel que défini par l'article 2, § 1^{er} de l'ordonnance du 14 décembre 2017 sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois ». Or, la disposition légale précitée vise différents types d'organismes : l'organisme public régional, bicommunautaire, local, ainsi que l'organisme public régional et local. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a précisé ce qui suit :

« Le champ d'application du projet vise tous les organismes publics repris à l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance conjointe et ne les limite pas aux seuls locaux ou régionaux.

Il sera donc nécessaire d'adapter l'article 1^{er} du projet d'arrêté d'exécution conjoint et de supprimer les mots « local ou régional » afin de conserver le même vocable que celui qui est utilisé dans l'article 2, § 1^{er} de l'ordonnance qui définit l'ensemble des organismes publics visés ».

L'article 1^{er} sera modifié en conséquence.

Article 2

L'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance conjointe que le projet exécute s'applique aux « mandataires publics » des organismes publics visés à l'article 2, § 1^{er}, de la même ordonnance. Cette dernière disposition définit les « mandataires publics » des organismes précités comme « tout membre d'un organe d'administration, de gestion ou de conseil ». Les travaux préparatoires à l'ordonnance conjointe précisent, à ce sujet, ce qui suit :

« [p]ar membre d'un organe d'administration, de gestion ou du conseil, on vise notamment :

- les membres des conseils d'administration et les observateurs au sein de ces conseils ;
- les membres des conseils de gérance ;
- les membres des assemblées générales ;
- les membres des comités permanents, de secteur, comités spécialisés ou comités spéciaux ou tout autre organe institué en marge du conseil d'administration afin de remettre des orientations ou avis à ce dernier ou disposant d'une compétence décisionnelle spécifique ;
- les commissaires de gouvernement ou commissaires spéciaux »⁴.

L'article 2, alinéa 1^{er}, qui ne vise que les membres des « organes de gestion » doit être réécrite, en tenant compte du fait qu'il s'applique à toutes les catégories reprises à l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance conjointe, auquel renvoie l'article 5, § 1^{er}, de la même ordonnance. De même, les points 1^o à 3^o, de l'article 2 qui ne visent que les séances de certains types d'organes seront revus pour mieux tenir compte de la portée exacte de l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance

⁴ 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. 3.

conjointe et du fait qu'ils s'appliquent à toutes les catégories visées à l'article 2, § 1^{er}, de la même ordonnance.

Dans la version française du même alinéa 1^{er}, la référence faite aux « avantages de toutes sortes » sera omise, ce qu'a confirmé le fonctionnaire délégué, interrogé à ce sujet. Cette notion se confond avec celle d'« avantages de toute nature ». L'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance conjointe que la disposition en projet exécute ne vise, lui-même, que les « rémunérations, avantages de toute nature et frais de représentation des mandataires publics ».

Les points 3° et 4° visent les « Président et Vice-président ou toute autre fonction équivalente ou similaire ». Pour des raisons de sécurité juridique, il convient de préciser la notion de « fonctions équivalentes ou similaires ».

Le point 4° n'exécute que partiellement l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance conjointe, puisqu'il ne fixe d'enveloppe globale que pour les avantages de toute nature et frais de représentation des présidents et vice-présidents ou d'autres fonctions équivalentes ou similaires, alors que la disposition légale précitée habilite le Gouvernement et le Collège réuni à fixer, « pour chaque type d'organisme public visé à l'article 2 [...] l'enveloppe budgétaire globale maximale consacrée aux rémunérations, avantages de toute nature et frais de représentation des mandataires publics », sans distinguer entre les mandataires publics. Si les frais de représentation ne peuvent être accordés qu'aux titulaires de fonctions exécutives⁵, il reste à l'auteur du projet de fixer l'enveloppe globale consacrée aux avantages de toute nature qui seraient, le cas échéant, accordés aux titulaires de fonctions non exécutives, étant entendu que, dans l'intention de l'auteur du texte, cette enveloppe globale représente un pourcentage des montants maximaux de rémunération fixés aux points 1°, 2° ou 3°⁶.

L'article 2, alinéa 2 sera omis, la même disposition figurant déjà à l'article 6, § 2, alinéa 3, de l'ordonnance conjointe. En reproduisant cette disposition légale, l'auteur du texte donne, à tort, l'impression qu'il est compétent pour modifier la norme supérieure. Par ailleurs, si cette norme est modifiée et non la disposition qui en rappelle le contenu, il pourra y avoir entre les deux dispositions une contradiction⁷.

*

⁵ Article 6, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance conjointe du 14 décembre 2017. Par « titulaires de fonction exécutive », les travaux préparatoires précisent qu'on vise notamment, pour ce qui concerne les organismes publics, « les [...] présidents des conseils d'administration, vice-présidents et autres membres de bureaux ou organes décisionnels restreints équivalents (tels les secrétaires ou trésoriers ou autres personnes désignées pour en faire partie) » (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, p. 11).

⁶ Dans les développements de la proposition d'ordonnance conjointe devenue l'ordonnance conjointe du 14 décembre 2017, il est en effet précisé « en réponse à l'avis du Conseil d'État » que « l'enveloppe budgétaire globale représente un pourcentage du montant maximal des rémunérations visé au premier tiret de chacun des paragraphes », *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2016-2017, n^{os} A-524/1 et B-76/1, p. 11.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

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

1. Volgens de nota aan de regering zijn de budgettaire vormvereisten, te weten het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de minister van Begroting, niet van toepassing “[a]angezien de bezoldigingen, voordelen van alle aard, representatiekosten en allerhande voordelen ten laste van de betrokken instellingen vallen” en “er voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen weerslag op de begroting” is.

Volgens artikel 30 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ worden onder meer de “voorontwerpen” van besluit van het Verenigd College waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan, om voorafgaand advies aan de inspecteur van Financiën voorgelegd. Het ontwerp, dat de maximumbedragen vaststelt van de bezoldigingen, de voordelen van alle aard en de representatiekosten van de openbare mandatarissen van de openbare instellingen bedoeld in artikel 2, § 1, van de gezamenlijke ordonnantie van 14 december 2017, en dat het maximale totale begrotingskrediet daarvoor vaststelt, kan, althans voor sommige van die instellingen, een onrechtstreekse financiële invloed hebben op de begroting van het Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en moet om advies aan de inspecteur van Financiën worden voorgelegd. Om dezelfde reden moet het ontwerp ook voor akkoordbevinding aan de minister van Begroting worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 9, 2°, van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007.

2. Artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 23 december 2016 ‘houdende integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’, luidt als volgt:

“Elk Collegelid evalueert elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akte vanuit het oogpunt van *handistreaming*, in overleg met de coördinator van de Administratie waarop het ontwerp van akte betrekking heeft. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap, dan geeft het Collegelid dat aan in een nota aan het College en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.”

Het voorliggende dossier bevat geen dergelijke evaluatie.

De steller van het ontwerp moet ervoor zorgen dat de voornoemde verplichte voorafgaande vormvereisten vervuld worden. Mochten dientengevolge nog wijzigingen in het ontwerp worden aangebracht, dienen die aan de afdeling Wetgeving te worden voorgelegd en moet daarvan melding worden gemaakt in de aanhef.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerpbesluit heeft de vorm van een “gezamenlijk uitvoeringsbesluit” in de zin van artikel 92*bis*/1, § 1, eerste lid, en § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie toepasselijk is krachtens artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’. Artikel 92*bis*/1, § 1, eerste lid, bepaalt dat de gemeenschappen en de gewesten, met inachtneming van de bevoegdheden die aan respectievelijk hun Parlement en hun Regering zijn toegewezen, “gezamenlijke decreten en besluiten ter uitvoering van gezamenlijke decreten [kunnen] aannemen 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”. Artikel 92*bis*/1, § 3, stelt het volgende:

“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 “gezamenlijk uitvoeringsbesluit” geeft uitvoering aan artikel 5, § 1, 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’. *In casu* bepaalt het voornoemde artikel 5, § 1, het volgende:

“De Regering en het Verenigd College bepalen voor elk type openbare instelling bedoeld in artikel 2:

- de maximumbedragen van de bezoldigingen, voordelen van alle aard en representatiekosten van de openbare mandatarissen;
- het maximale totale begrotingskrediet voor de bezoldigingen, voordelen van alle aard en representatiekosten van de openbare mandatarissen.”

De term “gezamenlijk uitvoeringsbesluit” staat weliswaar niet in de voornoemde wetsbepaling, maar uit de bewoordingen die de wetgever gebruikt, valt af te leiden dat hij de betreffende deelstaatregeringen de mogelijkheid heeft willen bieden vooraf overeenstemming te bereiken over de inhoud van de verordeningsbepalingen die met het oog op de tenuitvoerlegging van artikel 5, § 1, van de gezamenlijke ordonnantie moeten worden vastgesteld.

Er is dus geen bezwaar tegen het feit dat het ontworpen besluit de vorm heeft van een gezamenlijk uitvoeringsbesluit.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

In het opschrift van het ontwerpbesluit dient artikel 5, § 1, van de gezamenlijke ordonnantie van 14 december 2017 te worden vermeld, de enige bepaling waaraan het ontworpen besluit uitvoering verleent.

AANHEF

1. In het eerste lid dient artikel 5, § 1, 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. 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’ moet worden vermeld, aangezien het bij artikel 4 van het ontworpen besluit wordt opgeheven.

3. Er dient een lid te worden toegevoegd dat betrekking heeft op het advies van de Raad van State en dat als volgt moet worden geredigeerd:

“Gelet op advies 63.823/2/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;”¹

4. De aanhefverwijzingen betreffende de “vervulling van de voorafgaande vormvereisten” moeten in chronologische volgorde worden weergegeven, te beginnen met het eerst vervulde vormvereiste.²

¹ *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.

² *Ibidem*, aanbeveling 34, b.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Het tweede en het derde streepje zijn overbodig aangezien “de regering” en “De (lees: het) Verenigd College” in deze context alleen kunnen slaan op de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en op het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.³

Het vierde streepje definieert de “overheidsinstelling” als “de plaatselijke of gewestelijke overheidsinstelling zoals omschreven in artikel 2 § 1 van de ordonnantie van 14 december 2017 betreffende de transparantie van de bezoldigingen en voordelen van de Brusselse openbare mandatarissen”. De voornoemde wettelijke bepaling heeft echter betrekking op verschillende soorten instellingen: de gewestelijke, de lokale en de bicommunautaire openbare instelling, alsook de gewestelijke en lokale openbare instelling. Op een vraag hierover heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“Le champ d’application du projet vise tous les organismes publics repris à l’article 2, § 1^{er}, de l’ordonnance conjointe et ne les limite pas aux seuls locaux ou régionaux.

Il sera donc nécessaire d’adapter l’article 1^{er} du projet d’arrêté d’exécution conjoint et de supprimer les mots ‘local ou régional’ afin de conserver le même vocable que celui qui est utilisé dans l’article 2, § 1^{er} de l’ordonnance qui définit l’ensemble des organismes publics visés.”

Artikel 1 moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Artikel 2

Artikel 5, § 1, van de gezamenlijke ordonnantie, waaraan het ontwerp uitvoering verleent, geldt voor de “openbare mandatarissen” van de openbare instellingen bedoeld in artikel 2, § 1, van dezelfde ordonnantie. Die laatstgenoemde bepaling definieert de “openbare mandatarissen” van de voornoemde instellingen als “elk lid van een bestuurs-, beheers- of adviesorgaan”. In de parlementaire voorbereiding van de gezamenlijke ordonnantie staat hierover het volgende:

“Onder lid van een bestuurs-, beheers- of adviesorgaan verstaat men onder meer:

- de leden van de raden van bestuur en de waarnemers in die raden ;
- de leden van de raden van beheer ;
- de leden van de algemene vergaderingen ;

³ Zie in dezelfde zin advies 61.778/2/V, op 7 augustus 2017 gegeven 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>.

- de leden van de permanente comités, sectorcomités, gespecialiseerde comités of bijzondere comités of elk ander orgaan dat wordt opgericht in de marge van de raad van bestuur teneinde die laatste richtingen aan te geven of adviezen te verstrekken of dat beschikt over specifieke beslissingsbevoegdheid ;
- de regeringscommissarissen of de bijzondere commissarissen.”⁴

Artikel 2, eerste lid, dat alleen op de “beheersorganen” slaat, moet worden herschreven, waarbij in aanmerking moet worden genomen dat die bepaling geldt voor alle categorieën die worden vermeld in artikel 2, § 1, van de gezamenlijke ordonnantie, waarnaar artikel 5, § 1, van dezelfde ordonnantie verwijst. Evenzo moeten de punten 1° tot 3° van artikel 2, die enkel op de vergaderingen van bepaalde soorten organen slaan, worden herzien zodat meer rekening wordt gehouden met de precieze strekking van artikel 5, § 1, van de gezamenlijke ordonnantie en met het feit dat die punten gelden voor alle categorieën vermeld in artikel 2, § 1, van dezelfde ordonnantie.

In de Franse tekst van hetzelfde eerste lid moet de verwijzing naar de “avantages de toutes sortes” worden weggelaten, wat de gemachtigde ambtenaar naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft bevestigd. Dat begrip overlapt het begrip “avantages de toute nature”. Artikel 5, § 1, van de gezamenlijke ordonnantie, waaraan de ontworpen bepaling uitvoering geeft, vermeldt zelf enkel de “rémunérations, avantages de toute nature et frais de représentation des mandataires publics”.

In de punten 3° en 4° is er sprake van “de voorzitter en de ondervoorzitter of enige andere gelijkwaardige of soortgelijke functie”. Omwille van de rechtszekerheid dient het begrip “gelijkwaardige of soortgelijke functie” te worden gepreciseerd.

Punt 4° geeft slechts gedeeltelijk uitvoering aan artikel 5, § 1, van de gezamenlijke ordonnantie, aangezien het enkel voor de voordelen van alle aard en de representatiekosten van de voorzitters en de ondervoorzitters of van andere gelijkwaardige of soortgelijke functies een totaalbudget vaststelt. De voornoemde wettelijke bepaling machtigt de Regering en het College echter om “voor elk type openbare instelling bedoeld in artikel 2 (...) het maximale totale begrotingskrediet [te bepalen] voor de bezoldigingen, voordelen van alle aard en representatiekosten van de openbare mandatarissen”, zonder een onderscheid te maken tussen die laatstgenoemden. De representatievergoedingen kunnen weliswaar enkel aan personen met een uitvoerende functie worden toegekend,⁵ maar de steller van het ontwerp hoort het totaalbudget vast te stellen dat bestemd is voor de voordelen van alle aard die in voorkomend geval aan

⁴ 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.Parl. 2016-17, nrs. A-524/1 en B-76/1, 3.

⁵ Artikel 6, § 2, tweede lid, van de gezamenlijke ordonnantie van 14 december 2017. In de parlementaire voorbereiding wordt gesteld dat onder “houders van uitvoerende functies” in openbare instellingen onder meer wordt verstaan: “de (...) voorzitters van de raden van bestuur, ondervoorzitters en anderen, leden van het bureau of soortgelijke beperkte besluitvormingsorganen (zoals de secretarissen of penningmeesters of andere personen die worden aangesteld om er deel van uit te maken)” (voorstel van gezamenlijke ordonnantie 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.Parl. 2016-17, nrs. A-524/1 en B-76/1, 11).

personen met een niet-uitvoerende functie zouden worden verstrekt, met dien verstande dat dat totaalbudget volgens de bedoeling van de steller van de tekst een percentage is van de maximumbedragen van de bezoldigingen vastgesteld in de punten 1°, 2° en 3°. ⁶

Artikel 2, tweede lid, moet worden weggelaten aangezien dezelfde bepaling reeds in artikel 6, § 2, derde lid, van de gezamenlijke ordonnantie staat. Wanneer de steller van de tekst die wettelijke bepaling overneemt, wekt hij ten onrechte de indruk dat hij bevoegd is om de hogere regeling te wijzigen. Als de hogere regeling wordt gewijzigd, maar niet de bepaling waarin de inhoud ervan overgenomen is, dreigt voorts tussen beide bepalingen een contradictie te ontstaan. ⁷

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁶ De toelichting bij het voorstel van gezamenlijke ordonnantie dat heeft geleid tot de gezamenlijke ordonnantie van 14 december 2017 stelt namelijk: “Op het advies van de Raad van State wordt geantwoord dat het totale begrotingskrediet een percentage vertegenwoordigt van het maximale bedrag van de bezoldigingen bedoeld in het eerste streepje van elk van de paragrafen”, *Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nrs. A-524/1 en B-76/1, 11.

⁷ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 80.