



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.320/3
van 5 juli 2019

avis 66.320/3
du 5 juillet 2019

over

sur

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
21 maart 2018 houdende het
administratief statuut en de
bezoldigingsregeling van de
ambtenaren en stagiairs van de
bicommunautaire Dienst voor
gezondheid, bijstand aan personen
en gezinsbijslag van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie van
Brussel-Hoofdstad'

un projet d'arrêté du Collège réuni
de la Commission communautaire
commune 'modifiant l'arrêté du
Collège réuni de la Commission
communautaire commune du
21 mars 2018 portant le statut
administratif et pécuniaire des
fonctionnaires et stagiaires de
l'Office bicommunautaire de la
santé, de l'aide aux personnes et
des prestations familiales de la
Commission communautaire
commune de Bruxelles-Capitale'

Op 5 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Openbaar Ambt, 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 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren en stagiairs van de bicommunautaire Dienst voor gezondheid, bijstand aan personen en gezinsbijslag van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Peter SOURBRON, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juli 2019.

*

Le 5 juin 2019, 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 Fonction publique, 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 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 25 juin 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Peter SOURBRON, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Peter SOURBRON, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 juillet 2019.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van het Verenigd College op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat het Verenigd College sedert die datum en totdat een nieuw Verenigd College is verkozen, niet over de volheid van zijn bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die het Verenigd College in aanmerking kan nemen als het te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt ertoe om het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 21 maart 2018 ‘houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren en stagiairs van de bicommunautaire Dienst voor gezondheid, bijstand aan personen en gezinsbijslag van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad’ te wijzigen. De directe aanleiding daarvoor vormt het besluit van het Verenigd College van 29 november 2018 ‘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’.

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 37 van de ordonnantie van 23 maart 2017 ‘houdende de oprichting van de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag’, op grond waarvan het Verenigd College het administratief en geldelijk statuut vaststelt van het personeel van de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad (hierna: Iriscare).

3.2. In het eerste lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt als rechtsgrond verwezen naar artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’. Naar luid van de voormelde bijzonderewetsbepaling benoemt en ontslaat het Verenigd College de leden van zijn diensten en stelt het “hun administratief en geldelijk statuut vast”.

Aangezien Iriscare een door de ordonnantiegever opgerichte dienst met rechtspersoonlijkheid is,¹ behoort hij niet tot de diensten van het Verenigd College. Bijgevolg vormt artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

VORMVEREISTEN

4.1. Artikel 12, eerste lid, van de ordonnantie van 23 maart 2017 bepaalt dat “[b]ehalve bij dringende noodzaak (...) het Verenigd College elk voorontwerp van ordonnantie of besluit van het Verenigd College dat betrekking heeft op de werking of de structuur van de Dienst ter advies voor[legt] aan het Algemeen Beheerscomité.” Overeenkomstig artikel 43 van dezelfde ordonnantie kan “in afwijking van artikel 12, eerste lid, en gedurende de periode die voorafgaat aan de installatie van de leden die het Algemeen Beheerscomité vormen, het Verenigd College afwijken van de formaliteit van de raadpleging die geldt voor de goedkeuring van de ordonnanties en de besluiten die in deze bepaling bedoeld worden”.

Volgens de gemachtigde werd geoordeeld dat

“les modifications en projet n’ayant pas d’impact sur le fonctionnement-même et ayant un impact budgétaire limité, cette étape n’était pas nécessaire. Mais si le Conseil d’Etat n’est pas de cet avis, nous accomplirons cette formalité”.

4.2. Aangezien de bepalingen van het ontwerp betrekking hebben op de structuur van de Dienst, de inspecteur van Financiën een ongunstig advies heeft uitgebracht over de budgettaire impact ervan, de dringende noodzaak in de zin van artikel 12, eerste lid, van de ordonnantie van 23 maart 2017 niet wordt gemotiveerd en niet wordt uiteengezet waarom de uitzondering van artikel 43 van de voormelde ordonnantie in dit geval van toepassing is, moet het advies van het Algemeen Beheerscomité alsnog worden ingewonnen.

4.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

¹ Zie artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 23 maart 2017.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. De stellers van het ontwerp dienen de tekst, in het bijzonder de Nederlandse versie ervan, aan te passen aan de vereisten van een correct en coherent taalgebruik.² Ook moet er gewaakt worden over de overeenstemming van de Franse en de Nederlandse tekst.³

Aanhef

6. Het eerste lid van de aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 1

7.1. Volgens het ontworpen artikel 18, 1°, b), van het besluit van 21 maart 2018 moeten de woorden “krachtens artikel 65, § 1er” gelezen worden als “krachtens artikel 75, § 1 van de huidige tekst”. Volgens het ontworpen artikel 18, 2°, a), van hetzelfde besluit moeten de woorden “van de maximumtermijnen bedoeld in artikel 66/3” gelezen worden als “van de maximumtermijnen bedoeld in artikel 79”.

De ontworpen wijzigingen van het besluit van 21 maart 2018 leiden ertoe dat de tekst van het voormelde besluit nagenoeg een exacte kopie wordt van het besluit van 5 juni 2008 waarnaar deze bepalingen van het besluit van 21 maart 2018 verwijzen.⁴ Om de duidelijkheid en rechtszekerheid te bevorderen, zouden de desbetreffende wijzigingsbepalingen beter herbekeken worden en eventueel uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

7.2. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 18, 1°, b), van het besluit van 21 maart 2018 schrijve men in elk geval “krachtens artikel 65, § 1” in plaats van “krachtens artikel 65, §1er”. Ook moet in het ontworpen artikel 18, 2°, a), van hetzelfde besluit de zinsnede “van de maximumtermijnen bedoeld in artikel 79” vervangen worden door de zinsnede “van de maximumtermijnen bedoeld in artikel 79 van de huidige tekst”.

² Louter bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op artikel 6 van het ontwerp: het woord “overeenkomst” moet vervangen worden door het woord “overeenkomstig”. Zie ook opmerking 7.2.

³ De Franse tekst bepaalt bijvoorbeeld in artikel 8, 1°, van het ontwerp dat “le fonctionnaire et le stagiaire disposent d’un abonnement STIB ou MTB gratuit”, terwijl de Nederlandse tekst stelt dat “de ambtenaar en stagiair over een gratis jaarlijks MIVB- of MTB-abonnement [beschikken]”.

⁴ Het betreft in eerste instantie: “De stage is bedoeld om de stagiair optimaal te integreren in zijn Directie, in de Diensten van het Verenigd College [/Dienst] en in het openbaar ambt in het algemeen. Daartoe duidt de leidend ambtenaar, in overleg met de functionele chef van de stagiair, het personeelslid aan dat, als hiërarchische meerdere, bevoegd is voor de stagebegeleiding, hierna de ‘stagebegeleider’ genoemd, en dit volgens de taalrol van de stagiair” in artikel 65 van het besluit van 5 juni 2008 en artikel 75 van het besluit van 21 maart 2018. In tweede instantie bepalen zowel artikel 66/3 van het besluit van 5 juni 2008 en artikel 79 van het besluit van 21 maart 2018: “De stage duurt één jaar voor de stagiairs van de niveaus A en B. Ze duurt 6 maanden voor de stagiairs van de niveaus C en D.”

Artikel 5

8. Artikel 199, *in fine*, van het besluit van 21 maart 2018 bepaalt dat “de verlofdagen zoals vermeld in 7°, 8° en 9° kunnen opgesplitst worden in halve dagen”. Deze zinsnede moet worden aangepast aan de numerieke wijzigingen die het ontwerp van besluit in dit artikel beoogt aan te brengen.⁵

Artikel 11

9. Overeenkomstig artikel 11 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking “op de eerste dag van de maand die volgt op de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad”.

Een dergelijke regeling van inwerkingtreding heeft als nadeel dat, indien de bekendmaking op het einde van de maand gebeurt, de bestemmingen ervan zelfs niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om zich aan de nieuwe regeling aan te passen. Vooral indien hen slechts een zeer korte termijn wordt gelaten, wordt afbreuk gedaan aan de rechtszekerheid.

Dit nadeel kan worden voorkomen door te schrijven: “op de eerste dag van de maand na afloop van een termijn van tien dagen te rekenen van de dag volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad”.

*

⁵ In het bijzonder wordt erop gewezen dat overeenkomstig de huidige regeling de opsplitsing in halve verlofdagen ook mogelijk is bij de geboorte van een kleinkind (artikel 199, eerste lid, 9°, van het besluit van 21 maart 2018). Diezelfde mogelijkheid wordt door het ontwerp van besluit toegevoegd als een nieuw punt 10°.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Collège réuni sur le fait que les élections du 26 mai 2019 ont pour conséquence que le Collège réuni, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau Collège réuni, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Collège réuni peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 21 mars 2018 'portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale'. La raison directe en est l'arrêté du Collège réuni du 29 novembre 2018 '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'.

3.1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 37 de l'ordonnance du 23 mars 2017 'portant création de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales' en vertu duquel le Collège réuni arrête le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale (ci-après : Iriscare).

3.2. L'alinéa 1^{er} du préambule de l'arrêté en projet vise à titre de fondement juridique l'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'. Aux termes de la disposition précitée de la loi spéciale, le Collège réuni nomme et révoque les membres de ses services et en fixe « le statut administratif et pécuniaire ».

Dès lors qu'Iriscare est un service, créé par le législateur ordonnancier, doté de la personnalité juridique ¹, il ne fait pas partie des services du Collège réuni. En conséquence,

¹ Voir l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 23 mars 2017.

l'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

FORMALITÉS

4.1. L'article 12, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 23 mars 2017 dispose que « [s]auf en cas d'urgence, le Collège réuni soumet à l'avis du Comité général de gestion, tout avant-projet d'ordonnance ou d'arrêté du Collège réuni concernant le fonctionnement ou la structure de l'Office ». L'article 43 de la même ordonnance prévoit que « [p]ar dérogation à l'article 12, alinéa 1^{er}, et pendant la période qui précède l'installation des membres qui composent le Comité général de gestion, le Collège réuni peut déroger à la formalité de consultation prévue pour l'adoption des ordonnances et arrêtés visés par cette disposition ».

Selon le délégué, il a été jugé que

« les modifications en projet n'ayant pas d'impact sur le fonctionnement-même et ayant un impact budgétaire limité, cette étape n'était pas nécessaire. Mais si le Conseil d'Etat n'est pas de cet avis, nous accomplirons cette formalité ».

4.2. Dès lors que les dispositions du projet concernent la structure du Service, que l'inspecteur des Finances a émis un avis défavorable sur leur incidence budgétaire, que l'urgence au sens de l'article 12, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 23 mars 2017 n'est pas motivée et qu'il n'est pas indiqué pourquoi l'exception de l'article 43 de l'ordonnance précitée s'applique en l'espèce, il s'impose de recueillir encore l'avis du Comité général de gestion.

4.3. Si cet avis devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Les auteurs du projet adapteront le texte, en particulier sa version néerlandaise, afin de répondre aux exigences relatives à un usage correct et cohérent de la langue ². En outre, on veillera à la concordance des textes néerlandais et français ³.

² À titre purement illustratif, il peut être fait mention de l'article 6 du projet : le mot « overeenkomst » sera remplacé par le mot « overeenkomstig ». Voir aussi l'observation 7.2.

³ Dans sa version française, l'article 8, 1^o, du projet, énonce par exemple que « le fonctionnaire et le stagiaire disposent d'un abonnement STIB ou MTB gratuit », alors que sa version néerlandaise indique que « de ambtenaar en stagiair over een gratis jaarlijks MIVB- of MTB-abonnement [beschikken] ».

Préambule

6. Le premier alinéa du préambule doit être mis en conformité avec l'observation formulée à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

Article 1^{er}

7.1. Selon l'article 18, 1^o, b), en projet, de l'arrêté du 21 mars 2018, les mots « en vertu de l'article 65, § 1^{er} » doivent se lire comme suit : « en vertu de l'article 75, § 1^{er}, du texte actuel ». Aux termes de l'article 18, 2^o, a), en projet, du même arrêté, les mots « pour les périodes maximales visées à l'article 66/3 » doivent être lus comme suit: « pour les périodes maximales visées à l'article 79 ».

Les modifications en projet de l'arrêté du 21 mars 2018 impliquent que le texte de l'arrêté précité reproduit presque à l'identique l'arrêté du 5 juin 2008 que visent lesdites dispositions de l'arrêté du 21 mars 2018 ⁴. Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, mieux vaudrait réexaminer les dispositions modificatives concernées et, le cas échéant, les omettre du projet.

7.2. Dans le texte néerlandais de l'article 18, 1^o, b), en projet, de l'arrêté du 21 mars 2018, on écrira en tout cas « krachtens artikel 65, § 1 » au lieu de « krachtens artikel 65, §1er ». En outre, on remplacera à l'article 18, 2^o, a), en projet, du même arrêté, le membre de phrase « pour les périodes maximales visées à l'article 79 » par le membre de phrase « pour les périodes maximales visées à l'article 79 du texte actuel ».

Article 5

8. L'article 199, *in fine*, de l'arrêté du 21 mars 2018 dispose que « [l]es congés prévus aux 7^o, 8^o et 9^o peuvent être fractionnés en demi-jours ». Ce membre de phrase doit être adapté compte tenu des modifications numériques que le projet d'arrêté vise à apporter dans cet article ⁵.

⁴ Il s'agit en premier lieu de : « Le stage vise à permettre l'intégration optimale du stagiaire au sein de sa Direction, des Services du Collège réuni [/Office] et de la fonction publique en général. À cet effet, le fonctionnaire dirigeant désigne, en concertation avec le chef fonctionnel du stagiaire, le membre du personnel, supérieur hiérarchiquement, chargé de l'accompagnement du stage, nommé ci-après 'l'accompagnateur de stage', selon le rôle linguistique du stagiaire dans l'article 65 de l'arrêté du 5 juin 2008 et dans l'article 75 de l'arrêté du 21 mars 2018. En second lieu, tant l'article 66/3 de l'arrêté du 5 juin 2008 que l'article 79 de l'arrêté du 21 mars 2018 énoncent : « La durée du stage pour les stagiaires des niveaux A et B est d'un an. La durée du stage pour les stagiaires des niveaux C et D est de 6 mois ».

⁵ Observons en particulier que conformément au dispositif actuel, le fractionnement en demi-jours est également possible en cas de naissance d'un petit-enfant (article 199, alinéa 1^{er}, 9^o, de l'arrêté du 21 mars 2018). Le projet d'arrêté ajoute cette même possibilité sous la forme d'un point 10^o nouveau.

Article 11

9. Conformément à l'article 11 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur « le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au *Moniteur belge* ».

Pareil régime d'entrée en vigueur présente toutefois l'inconvénient que si la publication intervient à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront même pas du délai usuel de dix jours pour s'adapter au nouveau régime. Surtout si le délai qui leur est accordé est très court, la sécurité juridique se trouve affectée.

Cet inconvénient peut être évité en écrivant : « 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* ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT