



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.065/2
du 14 octobre 2020

advies 68.065/2
van 14 oktober 2020

sur

over

un projet d'arrêté ministériel de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant pour le Service d'incendie et d'aide médicale urgente (SIAMU) la liste des travaux insalubres, incommodes ou pénibles, ou pouvant provoquer des sentiments d'insécurité, d'appréhension et d'inquiétude chez les membres du personnel administratif qui en sont chargés et qui justifient l'octroi d'une allocation horaire forfaitaire'

een ontwerp van ministerieel besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'tot vaststelling bij de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (DBDMH) van de lijst van ongezonde, hinderlijke of lastige werken of werken die een gevoel van onveiligheid, vrees en onzekerheid oproepen bij de administratieve personeelsleden die ermee belast zijn en die de toekenning van een vaste uurtoelage rechtvaardigen'

Le 22 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'fixant pour le Service d'incendie et d'aide médicale urgente (SIAMU) la liste des travaux insalubres, incommodes ou pénibles, ou pouvant provoquer des sentiments d'insécurité, d'appréhension et d'inquiétude chez les membres du personnel administratif qui en sont chargés et qui justifient l'octroi d'une allocation horaire forfaitaire'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 octobre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 octobre 2020.

*

Op 22 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling bij de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (DBDMH) van de lijst van ongezonde, hinderlijke of lastige werken of werken die een gevoel van onveiligheid, vrees en onzekerheid oproepen bij de administratieve personeelsleden die ermee belast zijn en die de toekenning van een vaste uurtoelage rechtvaardigen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 14 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 oktober 2020.

*

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.

FONDEMENT JURIDIQUE

L'article 363, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles' (ci-après : le « statut OIP »), qui constitue le fondement juridique du projet à l'examen, dispose que

« [l]e ministre fonctionnellement compétent pour les organismes de catégorie A ou l'autorité investie du pouvoir de nomination pour les organismes de catégorie B, fixe après avis du service interne pour la prévention et la protection au travail et avec l'accord du ministre du Budget la liste des travaux qui donnent droit à l'allocation prévue à l'alinéa 1^{er} 1 ».

Cette disposition procure sans conteste un fondement juridique à l'article 1^{er} du projet, qui fixe expressément la liste des travaux donnant droit à l'allocation prévue à l'article 363, alinéa 1^{er}, du même statut, ainsi que la liste des fonctions impliquant ces travaux ; ces fonctions sont en effet étroitement liées à l'accomplissement desdits travaux. L'article 363, alinéa 1^{er}, précité procure également un fondement à l'article 2 du projet en ce qu'il prévoit que les membres du personnel administratif exerçant les fonctions énumérées dans l'annexe 2 peuvent bénéficier de l'allocation dont il est question à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet.

En revanche, prise à la lettre, elle ne procure pas de fondement juridique aux autres dispositions du projet, lesquelles prévoient les modalités de calcul (article 3), d'octroi (article 3) et de liquidation (article 4) de cette allocation. La même conclusion vaut pour l'article 2 du projet en ce qu'il renvoie à l'article 3 pour la détermination des modalités afin de pouvoir bénéficier de l'allocation prévue par l'article 1^{er}.

Un ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués et non d'un pouvoir général d'exécution comme celui que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire de l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' lu en combinaison avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

¹ Il s'agit de l'allocation pour travaux insalubres, incommodes ou pénibles, ou pouvant provoquer des sentiments d'insécurité, d'appréhension et d'inquiétude chez les agents qui en sont chargés.

Interrogé au sujet de dispositions, autres que l'article 363, alinéa 2, du statut OIP, qui habiliteraient le ministre à prévoir ces modalités, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« En application de l'article 493 du statut OIP, le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté. Vu que c'est le ministre ayant la Fonction publique dans ces attributions qui signe cet arrêté ministériel, l'habilitation pour les articles 3 et 4 de l'AM, qui prévoient des modalités de calcul (article 3), d'octroi (article 3) et de liquidation (article 4) de l'allocation horaire forfaitaire, se trouve donc dans l'article 493 du statut OIP ».

L'article 493 du statut OIP est l'article d'exécution de celui-ci. Or, l'article d'exécution n'attribue aucun pouvoir réglementaire. Il permet seulement de prendre les mesures administratives nécessaires à l'exécution de l'arrêté² ; une habilitation expresse doit être prévue.

Dès lors que les articles 2, *partim*, à 4 du projet, qui sont envisagés dans un texte de nature réglementaire, ne peuvent pas, à ce titre, être interprétés comme constituant des mesures administratives nécessaires à l'exécution du statut OIP mais doivent être compris comme des mesures à caractère réglementaire, l'auteur du projet ne dispose pas d'une habilitation pour les adopter.

Ces dispositions seront dès lors omises³.

Il appartient à l'auteur du projet d'apprécier si, ainsi privé des articles 2, *partim*, à 4, le projet peut encore être adopté ou s'il ne convient pas d'attendre que le ministre se voie reconnaître la compétence de les adopter et ce, à la suite d'une modification en ce sens, par exemple, de l'article 363 du statut OIP.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Lorsqu'un arrêté ministériel se fonde directement sur l'article d'un arrêté de Gouvernement trouvant lui-même son fondement dans le ou les articles d'un acte législatif, il convient de citer cet acte législatif et les articles de celui-ci qui constituent le fondement de l'arrêté de Gouvernement, ainsi que l'arrêté de Gouvernement et l'article de celui-ci qui constitue le fondement de l'arrêté ministériel⁴.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 7.3 et 165.

³ Voir en ce sens, *mutatis mutandis*, l'avis n^o 56.968/3 donné le 15 janvier 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 9 février 2015 'fixant les règles à appliquer en cas de perte, de vol ou de détérioration de la carte de légitimation d'inspecteur nucléaire ainsi que dans l'éventualité où le titulaire, indépendamment de la durée et du motif, est incapable ou n'est plus autorisé à exercer sa fonction' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56968.pdf>).

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n^o 23.2.

S'agissant du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, les fondements légaux du statut OIP, dont l'article 363, alinéa 2, constitue le fondement juridique du projet à l'examen, sont à trouver :

– à l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public' ; et

– à l'article 8, alinéa 2, de l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création d'un Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale'.

Deux alinéas, à insérer en début de préambule, viseront respectivement ces deux dispositions, en faisant état de leurs modifications en vigueur.

2. À l'alinéa 1^{er} (devenant l'alinéa 3) du préambule, il y a lieu de viser plus précisément l'article 363, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles'.

3. Au même alinéa, la précision selon laquelle l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 est « ci-après dénommé 'statut OIP' » devrait figurer dans le dispositif du texte en projet mais apparaît, en tout état de cause, inutile dès lors que ledit dispositif ne se réfère à cet arrêté du Gouvernement qu'à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet. L'intitulé complet de l'arrêté précité du 21 mars 2018 y sera reproduit.

4. Les alinéas 3 et 4 seront omis dès lors qu'ils ne visent pas l'accomplissement de formalités préalables à caractère obligatoire.

*

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.

RECHTSGROND

Artikel 363, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 ‘houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (hierna: het “ION-statuuat”), dat de rechtsgrond vormt van het voorliggende ontwerp, bepaalt dat

“[d]e functioneel bevoegde minister, wat betreft de instellingen van categorie A, of de benoemende overheid, wat betreft de instellingen van categorie B, (...) na advies van de Interne Dienst voor preventie en bescherming op het werk met de instemming van de minister van Begroting de lijst met werken [vaststelt] die recht geven op de toelage bedoeld in het eerste lid¹”.

Die bepaling verleent ontegenzegglijk rechtsgrond aan artikel 1 van het ontwerp, dat uitdrukkelijk de lijst van werken vaststelt die recht geven op de toelage voorzien in artikel 363, eerste lid, van hetzelfde statuut, evenals de lijst van functies die betrekking hebben op die werken; die functies zijn immers nauw verbonden met de uitvoering van de voormelde werken. Het voornoemde artikel 363, eerste lid, verleent eveneens rechtsgrond aan artikel 2 van het ontwerp in zoverre het bepaalt dat de administratieve personeelsleden die de in bijlage 2 opgesomde functies uitoefenen in aanmerking komen voor de toelage waarvan sprake is in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp.

Letterlijk genomen verleent die bepaling echter geen rechtsgrond aan de andere bepalingen van het ontwerp, die in de nadere regels voorzien voor de berekening (artikel 3), de toekenning (artikel 3) en de betaling (artikel 4) van die toelage. Dezelfde conclusie geldt voor artikel 2 van het ontwerp in zoverre het naar artikel 3 verwijst wat betreft de bepaling van de nadere regels om in aanmerking te komen voor de toelage voorzien in artikel 1.

Een minister beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die wel heeft op grond van artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

¹ Het gaat om de toelage voor ongezonde, hinderlijke of lastige werken of werken die een gevoel van onveiligheid, vrees en onzekerheid oproepen bij de personeelsleden die ermee belast zijn.

Naar aanleiding van een vraag over andere bepalingen dan artikel 363, tweede lid, van het ION-statuut die de minister ertoe zouden machtigen in die nadere regels te voorzien, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“En application de l'article 493 du statut OIP, le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté. Vu que c'est le ministre ayant la Fonction publique dans ces attributions qui signe cet arrêté ministériel, l'habilitation pour les articles 3 et 4 de l'AM, qui prévoient des modalités de calcul (article 3), d'octroi (article 3) et de liquidation (article 4) de l'allocation horaire forfaitaire, se trouve donc dans l'article 493 du statut OIP.”

Artikel 493 van het ION-statuut is de uitvoeringsbepaling van het statuut. De uitvoeringsbepaling verleent echter geen verordeningbevoegdheid. Ze maakt het alleen mogelijk de bestuurlijke uitvoeringsmaatregelen te nemen die het besluit vereist;² er moet voorzien worden in een uitdrukkelijke machtiging.

Aangezien de artikelen 2, *partim*, tot 4 van het ontwerp, die in een tekst van reglementaire aard vervat zijn, in die hoedanigheid niet geïnterpreteerd kunnen worden als bestuursmaatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het ION-statuut, maar begrepen moeten worden als maatregelen van verordenende aard, beschikt de steller van het ontwerp niet over een machtiging om die artikelen aan te nemen.

Die bepalingen moeten dan ook weggelaten worden.³

De steller van het ontwerp dient na te gaan of het ontwerp aldus, zonder de artikelen 2, *partim*, tot 4, nog vastgesteld kan worden dan wel of er niet dient gewacht te worden tot de minister de bevoegdheid toegekend wordt om die artikelen aan te nemen als gevolg van een wijziging in die zin bijvoorbeeld van artikel 363 van het ION-statuut.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Indien een ministerieel besluit rechtstreeks steunt op het artikel van een besluit van de regering dat zelf zijn rechtsgrond ontleent aan het artikel of de artikelen van een wetgevende tekst, dient verwezen te worden naar die wetgevende tekst en naar de artikelen ervan die de rechtsgrond opleveren voor het besluit van de regering, alsook naar het besluit van de regering en het artikel ervan dat de rechtsgrond oplevert voor het ministerieel besluit.⁴

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 7.3 en 165.

³ Zie in die zin, *mutatis mutandis*, advies 56.968/3, op 15 januari 2015 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 9 februari 2015 ‘houdende regels toe te passen bij het verlies, de diefstal of de beschadiging van de legitimatiekaart van nucleair inspecteur alsook in het geval dat de houder, ongeacht de duur en de grond, zijn ambt niet kan of mag uitoefenen’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/56968.pdf>).

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 23.2.

Wat de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp betreft, zijn de rechtsgronden van het ION-statuuut, waarvan artikel 363, tweede lid, de rechtsgrond van het voorliggende ontwerp vormt, te vinden:

– in artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’; en

– in artikel 8, tweede lid, van de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp’.

In twee leden die aan het begin van de aanhef ingevoegd moeten worden, moet respectievelijk naar die twee bepalingen verwezen worden met vermelding van alle nog van kracht zijnde wijzigingen.

2. In het eerste lid van de aanhef (dat het derde lid wordt) dient meer bepaald verwezen te worden naar artikel 363, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 ‘houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

3. In hetzelfde lid zou de precisering dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 “hierna (...) ‘ION statuut’ [benoemd wordt]” in het dispositief van de ontworpen tekst opgenomen moeten worden maar blijkbaar is die precisering hoe dan ook overbodig, aangezien dat dispositief enkel in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp naar dat besluit van de regering verwijst. Daar moet het volledige opschrift van het voornoemde besluit van 21 maart 2018 overgenomen worden.

4. Het derde en het vierde lid moeten weggelaten worden, aangezien daarin niet verwezen wordt naar verplicht te vervullen voorafgaande vormvereisten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT