



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.980/4
du 27 décembre 2023

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
modification de l'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale du
21 mars 2018 portant le statut
administratif et pécuniaire des
agents des services publics
régionaux de Bruxelles et 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-Capitale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.980/4
van 27 december 2023

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende wijziging
van het besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
21 maart 2018 houdende het
administratief statuut en de
bezoldigingsregeling van de
ambtenaren van de gewestelijke
overheidsdiensten van Brussel, en
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'

Le 28 novembre 2023, 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 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles et 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-Capitale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 décembre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 décembre 2023.

*

Op 28 november 2023 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 besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel, en 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'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 december 2023. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Dimitri YERNAULT, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 december 2023.

*

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.

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

Afin de mieux cerner l'objet de l'arrêté à l'examen, l'intitulé sera complété par les mots « et instaurant une clause d'écolage ».

PRÉAMBULE

1. Les alinéas 1^{er} et 2 seront intervertis.
2. À l'alinéa 6, il n'y a pas lieu de viser l'article 23, alinéa 3, de l'ordonnance du 18 janvier 2001 'portant organisation et fonctionnement d'Actiris', car cette disposition n'offre pas de fondement juridique au projet.
3. À l'alinéa 8, les mots « inséré par l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 » seront remplacés par les mots « remplacé par l'ordonnance du 11 juillet 2013 ».
4. À l'alinéa 9, il n'y a pas lieu de viser l'article 6, § 2, de l'ordonnance du 28 mai 2015 'créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale et créant l'École régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours – Brusafe', car cette disposition n'offre pas de fondement juridique au projet.
5. Compte tenu de l'observation formulée sous l'article 2 du projet, les alinéas 13 et 14 seront omis.
6. L'alinéa 16 sera complété par la date du protocole, à savoir le 12 septembre 2023.

7. L'alinéa 21, consacré au visa de l'avis de la section de législation, sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 74.980/4 du Conseil d'État donné le 27 décembre 2023, 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.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Les tirets de l'article 274*bis*, § 3, alinéa 2, en projet de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles' (ci-après, le « statut SPRB »), seront remplacés par une énumération ².

Cette observation vaut pour la suite du projet.

2. De l'accord de la déléguée du Ministre, l'article 274*bis*, § 4, 2°, en projet du statut SPRB, sera reformulé comme suit :

« 2° lorsqu'il ne s'agit pas d'une formation spécifique qui permet à l'agent d'améliorer ou de maintenir ses connaissances et compétences, en rapport avec l'emploi et la fonction qu'il exerce ou qu'il pourrait exercer, ou d'acquérir de nouvelles compétences professionnelles qu'il pourrait valoriser au sein ou en dehors du Service public régional de Bruxelles ».

3. Interrogée à propos de l'autorité chargée de déterminer ce qui relève ou non d'un « motif légitime » au sens de l'article 274*bis*, § 5, 3°, en projet du statut SPRB, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« [...] c'est la GRH, qui a un rôle clé au sein du titre du statut consacré à la formation, en ce compris, dans la rédaction de l'écrit reprenant la clause d'écolage (art. 274*bis*, § 2 en projet) ».

La disposition en projet sera complétée de manière à préciser que c'est la GRH qui décide si l'agent est considéré comme ayant abandonné la formation avant terme sans motif légitime.

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 3-5-1.

² *Ibidem.*, recommandation n° 59.

4. Au paragraphe 6, 4°, à propos de la notion de « toute autre institution bruxelloise », la déléguée du Ministre a précisé :

« Il s'agit d'une portée large, indiquée de la sorte pour permettre une appréciation pour les cas résiduels ; les services du Parlement bruxellois ou ceux de la COCOM sont ainsi inclus. À l'inverse, une asbl subventionnée par la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas reprise dans ce périmètre qui vise les 'institutions' au sens large ».

L'auteur du projet explicitera la portée de la notion de « toute autre institution bruxelloise » afin de circonscrire avec une précision suffisante toutes les hypothèses dans lesquelles la clause d'écolage ne produit pas ses effets.

5.1. Tel que l'article 274*bis*, § 8, en projet est rédigé, il doit être compris en ce sens qu'une clause d'écolage peut être conclue dans les situations visées au paragraphe 4, 1° et 3°, de la disposition en projet si elle concerne une formation à un métier ou une fonction figurant sur les listes des professions en pénurie ou des fonctions difficiles à remplir au sein de la Région de Bruxelles-Capitale.

Toutefois dans la note établie par le Ministre de la Fonction publique à l'attention de l'Inspection des finances, il est écrit que « [l]e paragraphe 8 indique une dérogation à l'effectivité d'une telle clause lorsque le membre du personnel exerce une profession en pénurie ou une fonction difficile à remplir au sein de la Région de Bruxelles-Capitale », ce qui semble contredire la portée du paragraphe 8 telle que déterminée ci-avant.

Le paragraphe 8 en projet sera revu afin d'en expliciter et d'en clarifier la portée.

5.2. Les différences de traitement que le paragraphe 8 en projet instaure doivent pouvoir être justifiées au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

6. Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'article 3, en ce qu'il insère un article 267*bis* dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 'portant sur le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale'.

Article 2

Dès lors que l'article 22*bis*, § 2, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail', qui s'impose aux parties au contrat de travail qui les lie, prévoit que la clause d'écolage « ne peut être prévue que dans le cadre d'un contrat de travail conclu pour une durée indéterminée », il est inutile de reproduire cette règle dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 'relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles'.

Partant, l'article 2 sera omis.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 4, qui sera également omis.

Article 6

La déléguée du Ministre ayant indiqué qu'il n'y avait aucune justification particulière à prévoir l'entrée en vigueur du projet à l'examen le jour de sa publication au *Moniteur belge*, l'article 6 sera omis.

*

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

OPSCHRIFT

Om de strekking van het voorliggende besluit beter te doen uitkomen, moet het opschrift worden aangevuld met de woorden “en tot invoering van een scholingsbeding”.

AANHEF

1. Het eerste en het tweede lid moeten onderling van plaats worden verwisseld.
2. In het zesde lid hoort niet te worden verwezen naar artikel 23, derde lid, van de ordonnantie van 18 januari 2001 ‘houdende organisatie en werking van Actiris’, aangezien die bepaling het ontwerp geen rechtsgrond biedt.
3. In het achtste lid moeten de woorden “ingevoegd door de ordonnantie van 1 april 2004” worden vervangen door de woorden “vervangen bij de ordonnantie van 11 juli 2013”.
4. In het negende lid hoort niet te worden verwezen naar artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 28 mei 2015 ‘tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht en tot oprichting van de Gewestelijke School voor de Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen – Brusafe’, aangezien die bepaling het ontwerp geen rechtsgrond biedt.
5. Gelet op de opmerking over artikel 2 van het ontwerp moeten het dertiende en het veertiende lid worden weggelaten.
6. In het zestiende lid moet de datum van het protocol worden toegevoegd, te weten 12 september 2023.

7. Het eenentwintigste lid, dat de aanhefverwijzing naar het advies van de afdeling Wetgeving bevat, moet als volgt worden gesteld:

“Gelet op advies 74.980/4 van de Raad van State, gegeven op 27 december 2023 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”¹

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. In het ontworpen artikel 274bis, § 3, 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 gewestelijke overheidsdiensten van Brussel’ (hierna: het “GOB-statuu”t”) moeten de streepjes worden vervangen door een genummerde opsomming.²

Die opmerking geldt ook voor het vervolg van het ontwerp.

2. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het ontworpen artikel 274bis, § 4, 2°, van het GOB-statuu”t als volgt moet worden geherformuleerd:

“2° wanneer het niet gaat om een specifieke vorming die het voor de ambtenaar mogelijk maakt zijn kennis en vaardigheden in verband met de betrekking en de functie die hij vervult of zou kunnen vervullen, te verbeteren of te behouden, of die het voor de ambtenaar mogelijk maakt nieuwe beroepsvaardigheden te verwerven die hij binnen of buiten de Brusselse gewestelijke overheidsdienst zou kunnen gebruiken;”.

3. Naar aanleiding van de vraag welke overheid ermee belast is vast te stellen wat al dan niet een “geldige reden” is in de zin van het ontworpen artikel 274bis, § 5, 3°, van het GOB-statuu”t, heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“(…) c’est la GRH, qui a un rôle clé au sein du titre du statut consacré à la formation, en ce compris, dans la rédaction de l’écrit reprenant la clause d’écologie (art. 274bis, § 2 en projet).”

In de ontworpen bepaling moet aanvullend worden bepaald dat het de HRM is die beslist of dient te worden geoordeeld dat de ambtenaar de vorming voortijdig zonder geldige reden heeft verlaten.

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 3-5-1.

² *Ibidem*, aanbeveling 59.

4. Over het begrip “andere Brusselse instelling” in paragraaf 6, 4°, heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“Il s’agit d’une portée large, indiquée de la sorte pour permettre une appréciation pour les cas résiduaire; les services du Parlement bruxellois ou ceux de la COCOM sont ainsi inclus. À l’inverse, une asbl subventionnée par la Région de Bruxelles-Capitale n’est pas reprise dans ce périmètre qui vise les ‘institutions’ au sens large.”

De steller van het ontwerp moet de strekking van het begrip “andere Brusselse instelling” duidelijker omschrijven, zodat alle gevallen waarin het scholingsbeding geen uitwerking heeft, voldoende nauwkeurig worden afgebakend.

5.1. Zoals het ontworpen artikel 274bis, § 8, is gesteld, houdt het in dat een scholingsbeding kan worden vastgesteld in de situaties bedoeld in paragraaf 4, 1° en 3°, van de ontworpen bepaling, indien het betrekking heeft op een opleiding voor een beroep dat of een functie die voorkomt op de lijsten van knelpuntberoepen of moeilijk in te vullen functies binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In de nota die de minister belast met Openbaar Ambt heeft geschreven ten behoeve van de Inspectie van Financiën, staat evenwel dat “[i]n paragraaf 8 wordt gewezen op een afwijking van de effectiviteit van een dergelijke clausule wanneer een personeelslid een knelpuntberoep uitoefent of een functie vervult die moeilijk in te vullen is binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”. Dat lijkt in tegenspraak te zijn met de strekking van paragraaf 8 zoals die hierboven is vastgesteld.

De ontworpen paragraaf 8 moet worden herzien zodat de strekking ervan explicieter en duidelijker naar voren komt.

5.2. De verschillen in behandeling die de ontworpen paragraaf 8 invoert, dient men te kunnen rechtvaardigen ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, verankerd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

6. Dezelfde opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor artikel 3, in zoverre dat een artikel 267bis invoegt in 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’.

Artikel 2

Volgens artikel 22bis, § 2, tweede lid, van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’, dat moet worden toegepast op de partijen bij de arbeidsovereenkomst die hen bindt, kan het scholingsgeding “enkel worden bepaald in het kader van een arbeidsovereenkomst gesloten voor onbepaalde duur”. Het is bijgevolg nutteloos die regel nog eens te herhalen in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 ‘betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel’.

Artikel 2 moet dan ook worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 4, dat eveneens moet worden weggelaten.

Artikel 6

Aangezien er volgens de gemachtigde van de minister geen enkele speciale rechtvaardiging was om het voorliggende ontwerp in werking te doen treden op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, dient artikel 6 te worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO