



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.788/2/V
du 10 aout 2022

advies 71.788/2/V
van 10 augustus 2022

sur

over

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'

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 29 juin 2022, 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 prorogé de plein droit * jusqu'au 16 août 2022, 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 deuxième chambre des vacations le 10 août 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2022.

*

* 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 2022 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 van rechtswege* verlengd tot 16 augustus 2022 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 tweede vakantiekamer onderzocht op 10 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 augustus 2022.

*

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

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 3, dans la version française, l'intitulé complet 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' sera mentionné.

2. Interrogé à propos des raisons pour lesquelles l'article 2 de l'ordonnance du 20 mai 1999 'portant sur la réorganisation du Centre d'informatique pour la Région bruxelloise' (ci-après « CIRB ») est visé à l'alinéa 5, le délégué du Ministre a indiqué :

« Le CIRB a été visé dans le texte car il s'agit d'un OIP (de type A). Le but était donc d'indiquer tous les textes fondateurs des OIP visés par le statut OIP de 2018. Cependant, il est exact que le préambule de l'arrêté vise déjà l'arrêté du 21-03-2018 relatif au statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale, lequel mentionne à son article 1^{er} les OIP A et B concernés par ledit statut ».

Toutefois, l'article 2 de l'ordonnance du 20 mai 1999 ne constitue qu'une disposition modificative de l'article 27 de la loi du 21 août 1987 'modifiant la loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes et portant des dispositions relatives à la Région bruxelloise' et ne contient aucune habilitation permettant au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de fixer le statut des agents du CIRB. Le fondement légal permettant au Gouvernement de fixer le statut de ces agents se trouve à l'alinéa 2, lequel mentionne l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public'. Cette dernière disposition renvoie en effet à l'article 1^{er} de cette loi, qui vise le CIRB.

Partant, l'alinéa 5 sera omis.

3. À l'alinéa 7, il y a lieu de mentionner l'intitulé exact et actuel de l'ordonnance du 26 juin 2003 'portant création d'Innoviris'.

4. À l'alinéa 9, il convient de mentionner l'intitulé exact 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'.

5. Les alinéas 13 et 15 seront omis, les dispositions des arrêtés du 21 mars 2018 qui y sont visées n'étant ni modifiées ni abrogées par le texte en projet.

6. Les formalités préalables seront visées par ordre chronologique, en commençant par la plus ancienne ¹.

7. L'alinéa 19 sera complété par la date de l'accord complémentaire donné par le Ministre du Budget, soit le 13 juin 2022.

8. L'alinéa 23 relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 71.788/2/V du Conseil d'État donné le 10 août 2022, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ².

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 7

1. De l'accord du délégué du Ministre, l'article 19, § 4, 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 »), remplacé par l'article 1^{er} du projet, en ce qu'il prévoit que l'occupation des emplois se fait « dans les limites des crédits budgétaires régionaux en année pleine », constitue une paraphrase de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, du même statut SPRB, qui prévoit :

« Le plan de personnel doit être compatible avec les moyens budgétaires disponibles pour l'année budgétaire concernée ».

Partant, l'article 1^{er} sera omis.

2. La même observation vaut pour l'article 7, en ce qu'il remplace de la même manière l'article 19, § 4, 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', ce qui constitue une paraphrase de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 3, du même texte.

L'article 7 sera également omis.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 34 b).

² *Ibidem*, recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

Article 5

Dans la phrase insérée dans l'article 446, alinéa 2, du statut SPRB, il convient d'écrire « à laquelle il sera recouru dans les cas visés à l'article 449, § 1^{er} ».

La même observation vaut pour l'article 10.

Article 6

Dans la version française de la phrase ³ ajoutée à l'article 449 du statut SPRB, il y a lieu d'écrire « est remplacé par un membre de la réserve (... la suite comme au projet) ».

La même observation vaut pour l'article 11.

Article 12

Ceux-ci pouvant être source de confusion, les mots « modifiés par le présent arrêté » seront omis.

Article 13

Le délégué du Ministre a indiqué que la rétroactivité conférée par l'article 13 aux articles 3, 1), premier tiret, 8, 1), premier tiret – au 1^{er} janvier 2021 –, 3, 2), 3, 3), 8, 2) et 8, 3) – au 25 juillet 2021 – implique que les agents concernés par les congés de circonstance visés par ces dispositions pourront récupérer les congés dont ils bénéficiaient rétroactivement à cette date.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des arrêtés est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels ⁴.

OBSERVATION FINALE

Entre les articles 11 et 12, il sera inséré un chapitre III intitulé « Dispositions finales ».

*

³ Et non « les phrases », comme indiqué dans la phrase introductive.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 211.

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

AANHEF

1. In het derde lid van de Franse tekst moet het volledige opschrift vermeld worden van de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘portant création d’un Service d’incendie et d’aide médicale urgente de la Région de Bruxelles Capitale’.

2. Naar aanleiding van de vraag waarom in het vijfde lid verwezen wordt naar artikel 2 van de ordonnantie van 20 mei 1999 ‘betreffende de reorganisatie van het Centrum voor Informatica voor het Brusselse Gewest’ (hierna: “CIBG”, in het Frans “CIRB”) heeft de gemachtigde van de Minister het volgende te kennen gegeven:

“Le CIRB a été visé dans le texte car il s’agit d’un OIP (de type A). Le but était donc d’indiquer tous les textes fondateurs des OIP visés par le statut OIP de 2018. Cependant, il est exact que le préambule de l’arrêté vise déjà l’arrêté du 21-03-2018 relatif au statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d’intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale, lequel mentionne à son article 1^{er} les OIP A et B concernés par ledit statut.”

Artikel 2 van de ordonnantie van 20 mei 1999 is evenwel niets anders dan een bepaling waarbij artikel 27 van de wet van 21 augustus 1987 ‘tot wijziging van de wet houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten en houdende bepalingen betreffende het Brusselse Gewest’ gewijzigd wordt en die geen enkele machtiging bevat op grond waarvan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het statuut van de ambtenaren van het CIBG zou kunnen vaststellen. De rechtsgrond waarop de regering kan steunen om het statuut van die ambtenaren vast te stellen, is vervat in het tweede lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’. In die bepaling wordt immers verwezen naar artikel 1 van diezelfde wet, waarin het CIBG vermeld wordt.

Het vijfde lid moet bijgevolg weggelaten worden.

3. In het zevende lid dient het opschrift van de ordonnantie van 26 juni 2003 ‘houdende oprichting van Innoviris’ exact vermeld te worden zoals het thans luidt.

4. In het negende lid dient het opschrift van de ordonnantie van 28 mei 2005 ‘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’ exact vermeld te worden.

5. Het dertiende en het vijftiende lid moeten weggelaten worden, aangezien de bepalingen van de besluiten van 21 maart 2018 waarnaar daarin verwezen wordt bij de ontworpen tekst noch gewijzigd, noch opgeheven worden.

6. De voorafgaande vormvereisten moeten in chronologische volgorde vermeld worden, te beginnen met het vormvereiste dat als eerste vervuld is.¹

7. Het negentiende lid moet aangevuld worden met de datum van de aanvullende akkoordbevinding van de Minister van Begroting, namelijk 13 juni 2022.

8. Het drieëntwintigste lid, betreffende het advies van de Raad van State, moet als volgt gesteld worden:

“Gelet op advies 71.788/2/V van de Raad van State, gegeven op 10 augustus 2022, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.²

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 7

1. Voor zover in artikel 19, § 4, 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-statuuat”), zoals die bepaling bij artikel 1 van het ontwerp vervangen wordt, bepaald wordt dat de betrekkingen ingevuld worden “binnen de grenzen van de gewestelijke begrotingskredieten in een volledig jaar”, vormt die bepaling, zoals de gemachtigde van de minister beaamd heeft, een parafrase van artikel 19, § 1, tweede lid, van datzelfde GOB-statuuat, welke bepaling als volgt luidt:

“Het personeelsplan moet verenigbaar zijn met de beschikbare budgettaire middelen voor het betrokken begrotingsjaar.”

Artikel 1 moet bijgevolg weggelaten worden.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 34, b).

² *Ibidem*, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

2. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 7, voor zover artikel 19, § 4, 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’, daarbij door dezelfde tekst vervangen wordt, wat een parafrase is van 19, § 1, derde lid, van dat statuut.

Artikel 7 moet eveneens weggelaten worden.

Artikel 5

In de zin die in artikel 446, tweede lid, van het GOB-statuuut ingevoegd wordt, schrijve men “waaruit geput zal worden in de gevallen bedoeld in artikel 449, § 1”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 10.

Artikel 6

In de Franse tekst van de zin³ die in artikel 449 van het GOB-statuuut ingevoegd wordt, schrijve men “est remplacé par un membre de la réserve (voorts zoals in het ontwerp)”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 11.

Artikel 12

De woorden “door dit besluit gewijzigde” kunnen tot verwarring leiden en moeten dan ook weggelaten worden.

Artikel 13

De gemachtigde van de Minister heeft te kennen gegeven dat de terugwerkende kracht die bij artikel 13 wordt verleend aan de artikelen 3, 1), eerste streepje, en 8, 1), eerste streepje, – tot 1 januari 2021 – en aan de artikelen 3, 2), 3, 3), 8, 2), en 8, 3), – tot 25 juli 2021 – impliceert dat de ambtenaren op wie de in die bepalingen vermelde omstandigheidsverloven betrekking hebben, de verloven waarvoor ze in aanmerking kwamen met terugwerkende kracht tot die datum kunnen recupereren.

³ En niet “zinnen” zoals in de inleidende zin aangegeven wordt.

Er wordt aan herinnerd dat besluiten krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel verantwoord zijn indien ze bij de wet toegestaan is. Indien ze niet bij de wet toegestaan is, kan terugwerkende kracht alleen bij wijze van uitzondering aanvaard worden, inzonderheid wanneer ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of een rechtstoestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.⁴

SLOTOPMERKING

Tussen de artikelen 11 en 12 moet een hoofdstuk III “Slotbepalingen” ingevoegd worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 211.