CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.538/4
du 23 octobre 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 juillet 2003 relatif à l'octroi d'un pécule de vacances au personnel de l'Agence régionale pour la Propreté, Bruxelles-Propreté et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2006 relatif à l'octroi d'une allocation de fin d'année au personnel de l'Agence régionale pour la propreté, Bruxelles-Propreté'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.538/4
van 23 oktober 2023

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 juli 2003 betreffende de toekenning van een vakantiegeld aan het personeel van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid, Net Brussel en van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 december 2006 betreffende de toekenning van een eindejaarstoelage aan het personeel van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid, Net Brussel'

‡LW-CGKXKFADF-HEFDIMW‡

Le 22 septembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 juillet 2003 relatif à l'octroi d'un pécule de vacances au personnel de l'Agence régionale pour la Propreté, Bruxelles-Propreté et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2006 relatif à l'octroi d'une allocation de fin d'année au personnel de l'Agence régionale pour la propreté, Bruxelles-Propreté '.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 octobre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 octobre 2023.

*

Op 22 september 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 juli 2003 betreffende de toekenning van een vakantiegeld aan het personeel van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid, Net Brussel en van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 december 2006 betreffende de toekenning van een eindejaarstoelage aan het personeel van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid, Net Brussel'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 23 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, 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 Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 oktober 2023.

*

‡LW-CGKXKFADF-HEFDIMW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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

Les pièces transmises à la section de législation contiennent l'avis de l'Inspecteur des Finances sur les mesures prévues [1] par l'accord sectoriel 2022-2024 concrétisées, pour ce qui concerne Bruxelles-Propreté, dans l'arrêté à l'examen.

À la question de savoir si l'avis de l'Inspecteur des Finances avait été donné sur le texte en projet, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

> « Un nouvel avis de l'Inspecteur des Finances n'a pas été sollicité dès lors que ce projet d'arrêté est une concrétisation des mesures prévues dans l'accord sectoriel. Cet accord avait lui-même été soumis pour avis à l'Inspection des Finances. Pour les autres administrations, soumises au 'statut OIP' (arrêté 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 de Bruxelles-Capitale'), la réforme a également suivi son cours sans nouvel avis de l'Inspection des Finances (point porté au Gouvernement par le Ministre bruxellois du Budget et de la Fonction Publique, Monsieur Sven GATZ) [2] ».

Interrogé dans le même sens à propos de l'accord du Ministre du Budget et du Ministre de la Fonction publique sur le texte en projet, le délégué du Ministre a apporté la même réponse [3].

Il apparait cependant que dans l'exemple cité par le délégué du Ministre, l'avis de l'Inspecteur des Finances a bien été formellement demandé et obtenu [4].

---

[1] Soit, d'une part, l'abrogation d'une retenue de 13,07% sur le pécule de vacances et, d'autre part, l'adaptation du calcul de la prime de fin d'année.

[2] Le délégué fait à priori référence à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juillet 2023 '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, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles, 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 et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale'.

[3] Seul l'accord du Ministre du Budget sur l'accord sectoriel a été communiqué à la section de législation.

[4] Et ce, même si dans son avis, l'Inspecteur des Finances renvoie à son avis donné sur l'accord sectoriel.

‡LW-CGKXKFADF-HEFDIMW‡

Quoi qu'il en soit, s'agissant de l'avis de l'Inspecteur des Finances, l'article 37, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2021 'relatif au contrôle budgétaire, à l'établissement du budget, aux modifications du budget et au monitoring de l'exécution du budget de l'entité régionale' dispose comme suit :

> « Sont soumis à l'avis préalable des Inspecteurs des Finances, le cas échéant, les avant-projets et projets d'ordonnance, les avant-projets et projets d'arrêté du Gouvernement et d'arrêté ministériel, de circulaire ou de décision qui ont un impact sur le budget, c.-à-d. tous dossiers qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses ».

S'agissant de l'accord du Ministre du Budget, l'article 62, § 1er, alinéa 1er, du même arrêté dispose comme suit :

> « Sont soumis à l'accord préalable du Ministre du Budget, le cas échéant, les avant-projets et projets d'ordonnance, les avant-projets et projets d'arrêté du Gouvernement et d'arrêté ministériel, de circulaire ou de décision qui ont un impact sur le budget, c.-à-d. tous dossiers qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entrainer des dépenses ».

S'agissant de l'accord du Ministre de la Fonction publique, l'article 16, alinéas 1er et 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget' dispose comme suit :

> « L'accord préalable du Ministre de la Fonction publique est requis dans le cadre du contrôle administratif qu'il exerce en application de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement. Le Ministre de la Fonction publique est assisté par les inspecteurs des finances.
>
> Cet accord est donné dans les mêmes formes et selon les mêmes modalités que l'accord du Ministre du Budget ».

Il n'apparait pas que le projet à l'examen soit exempté de ces formalités préalables en vertu d'autres dispositions des arrêtés précités.

Il en résulte dès lors que l'avis de l'Inspecteur des Finances ainsi que l'accord du Ministre du Budget et du Ministre de la Fonction publique doivent être donnés sur le projet d'arrêté examiné.

Il sera veillé au bon accomplissement de ces formalités préalables.

Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications autres que de forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, ces modifications devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

‡LW-CGKXKFADF-HEFDIMW‡

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Conformément à l'observation relative aux formalités préalables formulée ci-avant, le préambule sera complété par un alinéa visant l'accord du Ministre de la Fonction publique.

Par ailleurs, les alinéas relatifs aux formalités préalables seront complétés par la date de leur accomplissement et celles-ci seront visées par ordre chronologique, en commençant par la plus ancienne [5].

2. L'avis de la section de législation sera mentionné au dernier alinéa et rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 74.538/4 du Conseil d'État donné le 23 octobre 2023, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 » [6].

Article 3

1. Invité à justifier la rétroactivité du projet au 1er avril 2022, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

> « En ce qui concerne la rétroactivité, celle-ci est prévue pour respecter les termes de l'accord sectoriel qui prévoyait les nouveaux montants relatifs aux pécule de vacances et prime de fin d'année dès 2022 ».

Il est pris acte de cette justification.

2. Compte tenu de l'effet rétroactif envisagé, dans la version néerlandaise de l'article 3, il y a lieu d'écrire « heeft uitwerking met ingang van ».

*

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

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

‡LW-CGKXKFADF-HEFDIMW‡

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

Tussen de stukken die aan de afdeling Wetgeving bezorgd zijn, bevindt zich het advies van de inspecteur van Financiën met betrekking tot de in het sectoraal akkoord 2022-2024 vervatte maatregelen[1] die, wat Net Bussel betreft, in voorliggend besluit concrete gestalte krijgen.

Naar aanleiding van de vraag of dat advies van de inspecteur van Financiën op voorliggend ontwerp betrekking heeft, heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven:

> "Un nouvel avis de l'Inspecteur des Finances n'a pas été sollicité dès lors que ce projet d'arrêté est une concrétisation des mesures prévues dans l'accord sectoriel. Cet accord avait lui-même été soumis pour avis à l'Inspection des Finances. Pour les autres administrations, soumises au 'statut OIP' (arrêté 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 de Bruxelles-Capitale'), la réforme a également suivi son cours sans nouvel avis de l'Inspection des Finances (point porté au Gouvernement par le Ministre bruxellois du Budget et de la Fonction Publique, Monsieur Sven GATZ)."[2]

Op een vraag in dezelfde zin in verband met de akkoordbevinding van de minister van Begroting en van de minister van Ambtenarenzaken met betrekking tot de ontworpen tekst, heeft de gemachtigde van de minister hetzelfde antwoord gegeven.[3]

---

[1] Te weten, enerzijds, de afschaffing van de inhouding van 13,07% op het vakantiegeld en, anderzijds, de aanpassing van de berekening van de eindejaarstoelage.

[2] De gemachtigde verwijst op het eerste gezicht naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 juli 2023 'tot 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, van 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, 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 en van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

[3] Aan de afdeling Wetgeving is alleen de akkoordbevinding van de minister van Begroting met betrekking tot het sectoraal akkoord bezorgd.

‡LW-CGKXKFADF-HEFDIMW‡

Evenwel blijkt dat in het voorbeeld dat door de gemachtigde van de minister gegeven is, wel degelijk formeel om het advies van de inspecteur van Financiën verzocht is en dat dit advies verkregen is.[4]

Wat het advies van de inspecteur van Financiën betreft, luidt artikel 37, § 1, eerste lid, van het besluit van de Brussels Hoofdstedelijke Regering van 16 december 2021 'betreffende de begrotingscontrole, de begrotingsopmaak, de begrotingswijzigingen en de monitoring van de uitvoering van de begroting van de gewestelijke entiteit' hoe dan ook als volgt:

> "Aan het voorafgaandelijk advies van de Inspecteurs van Financiën worden, in voorkomend geval, onderworpen de voorontwerpen en ontwerpen van ordonnantie, de voorontwerpen en ontwerpen van regeringsbesluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing die een impact hebben op de begroting, d.w.z. alle dossiers waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan."

Wat de akkoordbevinding van de minister van Begroting betreft, luidt artikel 62, § 1, eerste lid, van hetzelfde besluit als volgt:

> "Aan het voorafgaandelijke akkoord van de Minister van Begroting worden, in voorkomend geval, voorgelegd de voorontwerpen en ontwerpen van ordonnantie, de voorontwerpen en ontwerpen van regeringsbesluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing die een impact hebben op de begroting, d.w.z. alle dossiers waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan."

Wat de akkoordbevinding van de minister van Ambtenarenzaken betreft, luidt artikel 16, eerste en tweede lid, 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijk Regering van 13 juli 2006 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak' als volgt:

> "Het voorafgaandelijk akkoord van de Minister van Ambtenarenzaken is vereist in het kader van de administratieve controle die hij uitoefent in toepassing van artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en artikel 6 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000, tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering. De Minister van Ambtenarenzaken wordt bijgestaan door de inspecteurs van financiën.
>
> Dit akkoord wordt in dezelfde vorm en volgens dezelfde modaliteiten gegeven als het akkoord van de Minister van Begroting."

Er blijkt niet dat voorliggend ontwerp krachtens andere bepalingen van de voornoemde besluiten van deze voorafgaande vormvereisten vrijgesteld zou zijn.

Daaruit volgt dan ook dat voor voorliggend ontwerp van besluit het advies van de inspecteur van Financiën alsook de akkoordbevinding van de minister van Begroting en van de minister van Ambtenarenzaken vereist zijn.

[4] En dat zelfs al verwijst de inspecteur van Financiën in dat advies naar het advies dat hij over het sectoraal akkoord gegeven heeft.

‡LW-CGKXKFADF-HEFDIMW‡

Er moet op toegezien worden dat deze voorafgaande vormvereisten naar behoren vervuld worden.

Indien de voorliggende tekst naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten nog andere dan louter vormelijke wijzigingen zou ondergaan die niet zouden voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, zouden die wijzigingen overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten 'op de Raad van State', op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Overeenkomstig de hierboven geformuleerde opmerking in verband met de voorafgaande vormvereisten moet de aanhef aangevuld worden met een lid waarin verwezen wordt naar de akkoordbevinding van de minister van Ambtenarenzaken.

Daarenboven moeten de leden in verband met de voorafgaande vormvereisten aangevuld worden met de vermelding van de datum waarop ze vervuld zijn en dient naar die vormvereisten verwezen te worden in chronologische volgorde, te beginnen met het vormvereiste dat het eerst vervuld is.[5]

2. Het advies van de afdeling Wetgeving moet vermeld worden in het laatste lid en dient als volgt gesteld te worden:

"Gelet op advies 74.538/4 van de Raad van State, gegeven op 23 oktober 2023, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973."[6]

Artikel 3

1. Naar aanleiding van de vraag wat de reden is voor de terugwerking van het ontwerp tot 1 april 2022 heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven:

> "En ce qui concerne la rétroactivité, celle-ci est prévue pour respecter les termes de l'accord sectoriel qui prévoyait les nouveaux montants relatifs aux pécule de vacances et prime de fin d'année dès 2022."

Van die verantwoording wordt akte genomen.

[5] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten,* www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 34.

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

‡LW-CGKXKFADF-HEFDIMW‡

2. Gelet op de in het vooruitzicht gestelde terugwerking schrijve men in de Nederlandse tekst van artikel 3 "heeft uitwerking met ingang van".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER	LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER
Anne-Catherine VAN GEERSDAELE	Patrick RONVAUX

‡LW-CGKXKFADF-HEFDIMW‡