

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre-Président de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale, le 3 juin 1992, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale "relatif au collège d'urbanisme", a donné le 15 juin 1992 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 3 juni 1992 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve "betreffende het stedenbouwkundig college", heeft op 15 juni 1992 het volgende advies gegeven :

Préambule.

Alinéas 1er et 2.

Il n'est pas d'usage de viser, au préambule des arrêtés de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et celle du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Les deux premiers alinéas doivent, dès lors, être omis.

Alinéa 3 (devenant l'alinéa 1er).

Il n'est pas d'usage de viser, au préambule, le ou les arrêtés par lesquels une loi, un décret ou une ordonnance sont mis en vigueur.

La formule, utilisée dans l'alinéa, "... mise en vigueur par l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale du ..." doit, dès lors, être omise.

Alinéa 4.

Il n'est pas davantage d'usage de viser, au préambule d'un arrêté d'un Exécutif, les dispositions qui fixent la répartition des compétences entre les membres de cet Exécutif.

.../...

L'alinéa doit donc être omis.

Alinéa 2 nouveau.

Il y a lieu de viser l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions (1), suivant la formule suivante :

"Vu l'accord du ministre du Budget, donné le ...".

Proposant.

Le Conseil d'Etat, section de législation, a souvent fait observer - notamment dans son avis donné le 3 décembre 1990 sur l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, alors en projet - que les secrétaires d'Etat de la Région de Bruxelles-capital ne font pas partie de l'Exécutif de cette région et qu'ils ne sont pas, dès lors, habilités à proposer, exécuter et signer les arrêtés émanant de l'Exécutif.

-
- (1) Le Conseil d'Etat est en possession de l'avis favorable émis par l'inspecteur des finances. En revanche, l'accord du ministre du Budget ne figure pas au dossier. Cet accord ne peut résulter de la simple signature du projet par le ministre-président, qui a également le budget dans ses attributions; il doit être donné par un acte distinct émanant de ce dernier, après vérification par ses services compétents des incidences budgétaires du projet.

.../...

Les mots "et du secrétaire d'Etat adjoint au ministre président" doivent être omis dans le proposant.

Ils doivent également l'être dans l'exécutoire, ainsi que dans les signatures.

Dispositif.

Article 1er.

Si, en vertu de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les ordonnances de la Région de Bruxelles-capitale doivent mentionner qu'elles règlent des matières visées à l'article 107quater de la Constitution, aucune disposition de cette loi spéciale n'impose pareille obligation pour les arrêtés de l'Exécutif, pris dans des matières de compétence régionale.

En conséquence, l'article 1er doit être omis.

Article 3.

Les auteurs du projet ont la volonté - que la rédaction de la disposition en projet exprime mal - de prévoir une disposition transitoire réglant la première installation du collège d'urbanisme. Pour le reste, la composition de ce collège est réglée directement par l'article 13, alinéa 2, de l'ordonnance du 29 août 1991. D'autre part, il n'est pas permis à un règlement de prévoir, ni même de rappeler, une obligation à charge du conseil régional.

.../...

Par conséquent, l'article doit se situer à la fin de l'arrêté, avant l'exécutoire, et commencer par les mots "L'Exécutif nomme ...", ce nouvel article ainsi que la disposition de l'article 17 du projet, devenant l'article 16, constituant un chapitre IV nouveau intitulé "Dispositions finales".

Article 4 (devenant l'article 2).

A l'alinéa 1er, il est précisé que "Les membres du collège doivent justifier d'une expérience utile ...". Ces derniers termes atténuent la portée du mot "expert" figurant à l'article 13, alinéa 2, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

Mieux vaut rédiger la disposition de la manière suivante :

"Art. 2. Parmi les experts visés à l'article 13, alinéa 2, de l'ordonnance, l'un est magistrat ou magistrat honoraire et assume la présidence du collège, au moins un autre est titulaire du diplôme de docteur ou de licencié en droit et au moins un autre encore est titulaire du diplôme d'architecte".

Article 5 (devenant l'article 3).

1. Au 1^o, la disposition vise "tout mandat politique". L'expression n'est pas suffisamment claire. Si l'intention des auteurs du projet est de viser les mandats électifs, mieux vaut, dans ce cas, utiliser cette expression.

.../...

Dans le cas contraire, le 1^o doit être précisé.

2. A la fin du 2^o, mieux vaut écrire : "... et exerçant ses fonctions sur le territoire ...".

3. La disposition, sous le 4^o, rend incompatible la qualité de membre du collège d'urbanisme avec les fonctions d'administrateur ou de membre du personnel d'une société dont l'objet social relève de la construction, de la promotion ou de la gestion immobilière.

Sont, dès lors, exclus de l'application de la disposition les entrepreneurs, les promoteurs ou les gérants d'immeubles qui exercent leurs activités en nom personnel.

Il y a là une inégalité de traitement qui ne paraît pas justifiée.

Par ailleurs, des explications fournies par les délégués de l'Exécutif il ressort que l'intention des auteurs du projet est d'exclure de l'application de la disposition en projet les architectes (1), qu'ils travaillent ou non en société. Outre que le texte en projet ne traduit aucunement cette dernière idée, le Conseil d'Etat

(1) Au demeurant, à l'article 4, il est prévu qu'un membre au moins du collège d'urbanisme doit être titulaire du diplôme d'architecte. Cette disposition, combinée avec celle de l'article 5, impliquerait que ne pourraient être membres dudit collège que les titulaires du diplôme d'architecte qui n'exercent pas la profession d'architecte.

n'aperçoit pas comment une telle distinction peut être justifiée.

La disposition doit être revue pour être rendue conforme au principe d'égalité consacré par l'article 6 de la Constitution.

Article 7 (devenant l'article 5).

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 8 (devenant l'article 6).

1. Il y a lieu d'omettre les mots "sur proposition du collège".

2. La disposition en projet permet la révocation des membres du collège d'urbanisme "en cas d'inconduite notoire ou de négligence grave".

Ces termes paraissent repris des dispositions de la nouvelle loi communale applicables au bourgmestre et aux échevins.

La transposition d'une telle règle paraît inadéquate en la matière. Par ailleurs, elle ne manquera pas de susciter les mêmes difficultés d'application et d'interprétation que celles qu'a engendrées la législation communale.

Il serait préférable d'écrire :

.../...

"... en cas de manquements graves dans l'exercice de leurs fonctions".

Article 9 (devenant l'article 7).

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 11 (devenant l'article 9).

La disposition en projet prévoit que le règlement d'ordre intérieur arrêté par le collège règle les modalités du vote (3°), les modalités de l'audition des parties (6°) et, enfin, les modalités de calcul des jetons de présence (7°).

De telles délégations sont excessives. Ces modalités ne peuvent, en effet, être réglées que par l'Exécutif, en vertu de l'article 13, alinéa 3, de l'ordonnance.

L'arrêté en projet doit être revu à cet égard. En tout cas, les 3°, 6° et 7°, de la disposition en projet doivent être omis. Les modalités qu'ils visent pourraient, par exemple, être fixées à l'article 13, devenant 11, de l'arrêté en projet.

Article 14 (devenant l'article 12).

1. L'alinéa 1er répète inutilement une règle qui figure déjà à l'article 13, alinéa 3, in fine, de l'ordonnance, et doit être omis.

2. Le texte de l'alinéa 2 doit être revu pour éviter une contrariété avec l'article 17 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative qui exclut le recours à des traducteurs.

Au demeurant, il est rappelé à l'Exécutif que le collège constitue un service administratif soumis, comme tel, aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative et que le collège doit être composé de manière telle qu'il puisse s'y conformer.

Article 15 (devenant l'article 13).

A l'alinéa 2, les montants de 15.000 francs et de 10.000 francs ne constituent que des maximums, de telle sorte que le règlement arrêté par le collège pourrait, comme le lui permet l'article 11, prévoir des montants inférieurs à ceux-là.

Une telle subdélégation consentie au collège appelle la même observation que celle qui a été faite à propos de l'article 11. Il appartient à l'Exécutif de fixer, avec précision, dans l'arrêté en projet, la rémunération des membres du collège.

Article 16 (devenant l'article 14).

A l'alinéa 1er de la version française, on écrira :

.../...

"Art. 14. Le collège établit chaque année ...".

Article 17

(devenant l'article 16 par suite
de l'insertion de l'article 3).

Il faut écrire :

"Art. 16. Le membre de l'Exécutif qui a l'urbanisme dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Observation finale.

A plusieurs endroits, le projet utilise le verbe devoir pour exprimer une obligation. Dans un texte normatif, l'emploi de l'indicatif présent suffit. Ainsi, on n'écrira pas "les membres du collège doivent être âgés de trente-cinq ans", mais bien "les membres du collège sont âgés de trente-cinq ans".

Le texte néerlandais du projet, in fine, devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Aanhef.Eerste en tweede lid.

Het is niet gebruikelijk om in de aanhef van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve te verwijzen naar de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

De eerste twee leden moeten derhalve vervallen.

Derde lid (dat het eerste lid wordt).

Het is niet gebruikelijk om in de aanhef te verwijzen naar het besluit of de besluiten waarbij een wet, een decreet of een ordonnantie in werking worden gesteld.

De in het lid gebezigde formule "... die in werking is getreden op grond van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van ..." moet bijgevolg vervallen.

Vierde lid.

Het is evenmin gebruikelijk om in de aanhef van een besluit van een Executieve te verwijzen naar de bepalingen waarmee de verdeling van de bevoegdheden onder de leden van die Executieve wordt vastgesteld.

Het lid moet dus eveneens vervallen.

.../...

Nieuw lid.

Er dient te worden verwezen naar de akkoordbevinding van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort (1), volgens de volgende formule :

"Gelet op het akkoord van de minister van Begroting van ...".

Voordrachtformulier.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er vaak op geattendeerd - onder meer in zijn advies van 3 december 1990 omtrent de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, toen in ontwerpfasen - dat de Staatssecretarissen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest geen deel uitmaken van de Executieve van dat gewest en derhalve niet bevoegd zijn om de besluiten die van de Executieve uitgaan voor te dragen, uit te voeren of te ondertekenen.

-
- (1) De Raad van State is in het bezit van het gunstige advies van de inspecteur van financiën. De akkoordbevinding van de minister van Begroting komt daarentegen in het dossier niet voor. Die akkoordbevinding mag niet het gevolg zijn van het loutere ondertekenen van het ontwerp door de minister-voorzitter, die tevens bevoegd is voor de begroting; zij dient tot stand te komen via een afzonderlijke akte uitgaande van laatstgenoemde, wanneer zijn bevoegde diensten hebben nagezien welke weerslag het ontwerp op de begroting heeft.

.../...

De woorden "en van de Staatssecretaris toegevoegd aan de Minister-Voorzitter" moeten in het voordrachtformulier vervallen.

Zij moeten tevens in de uitvoeringsbepaling en in het ondertekeningsformulier vervallen.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Hoewel krachtens artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen in de ordonnanties van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest vermeld dient te worden dat zij aangelegenheden regelen bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet, legt geen enkele bepaling van die bijzondere wet zulk een verplichting op ten aanzien van de besluiten van de Executieve, die vastgesteld worden in aangelegenheden waarvoor het Gewest bevoegd is.

Dientengevolge moet artikel 1 vervallen.

Artikel 3.

De stellers van het ontwerp hebben de bedoeling - en die komt in de redactie van de ontworpen bepaling slecht tot uiting - te voorzien in een overgangsbepaling om de eerste installatie van het Stedebouwkundig College te

.../...

regelen. Voor het overige wordt de samenstelling van dat college rechtstreeks geregeld door artikel 13, tweede lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991. Bovendien is het niet geoorloofd dat een verplichting van de Gewestraad in een verordening wordt opgelegd en zelfs niet dat zij in herinnering wordt gebracht.

Het artikel moet bijgevolg aan het slot van het besluit staan vóór de uitvoeringsbepaling, en beginnen met de woorden "De Executieve benoemt ...", waarbij dat nieuwe artikel alsook het bepaalde in artikel 17 van het ontwerp, dat artikel 16 wordt, een nieuw hoofdstuk IV vormen met als opschrift "Slotbepalingen".

Artikel 4 (dat artikel 2 wordt).

In het eerste lid wordt gesteld dat "de leden van het College het bewijs (dienen) te leveren van een nuttige ervaring ...". Deze woorden verzwakken de draagwijdte van het woord "deskundige", dat voorkomt in artikel 13, tweede lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw.

Het zou beter zijn de bepaling als volgt te redigeren :

"Art. 2. Van de deskundigen bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de ordonnantie is de ene magistraat of ere-magistraat en zit hij het college voor, is ten minste een andere houder van het diploma van doctor of licentiaat in de

.../...

rechten en is ten minste nog een andere houder van het diploma van architect".

Artikel 5 (dat artikel 3 wordt).

1. In de bepaling onder 1° is er sprake van "elk politiek mandaat". De uitdrukking is onvoldoende duidelijk. Indien de stellers van het ontwerp op door verkiezing verkregen mandaten doelen, is het beter die uitdrukking te bezigen.

In het tegenovergestelde geval dient 1° te worden verduidelijkt.

2. In 2° zou het beter zijn te schrijven : "... die direct of indirect stedenbouwkundige aangelegenheden behandelt en zijn ambt op het grondgebied ...".

3. De bepaling onder 4° maakt de hoedanigheid van lid van het Stedenbouwkundig College onbestaanbaar met de functie van bestuurder of personeelslid van een vennootschap waarvan het doel verband houdt met de bouwsector, de vastgoedontwikkeling of het vastgoedbeheer.

Buiten de toepassing van de bepaling vallen dus de aannemers, de projectontwikkelaars of de beheerders van vastgoed die hun activiteit in hun eigen naam uitoefenen.

.../...

Het geldt hier een ongelijke behandeling die niet gewettigd lijkt.

Daarenboven blijkt uit inlichtingen die door de gemachtigden van de Executieve zijn verschaft dat de stellers van het ontwerp voornemens zijn de architecten (1) buiten de toepassing van de ontworpen bepaling te houden, ongeacht of zij in een vennootschap werken of niet. Behalve dat die gedachte in de ontworpen tekst geenszins tot uiting komt, is het de Raad van State niet duidelijk hoe een zodanig onderscheid kan worden verantwoord.

De bepaling dient te worden herzien om in overeenstemming te worden gebracht met het gelijkheidsbeginsel dat in artikel 6 van de Grondwet is ingeschreven.

Artikel 7 (dat artikel 5 wordt).

Er dient te worden geschreven : "... verzoekt de Executieve de Brusselse Hoofdstedelijke Raad twee kandidaten voor te dragen; ... het verhinderde, overleden, afgezette of ontslagnemende lid".

Artikel 8 (dat artikel 6 wordt).

-
- (1) Overigens wordt in artikel 4 bepaald dat ten minste één lid van het Stedebouwkundig College houder dient te zijn van het diploma van architect. Die bepaling, juncto die van artikel 5, zou impliceren dat alleen houders van het diploma van architect die niet het beroep van architect uitoefenen lid zouden kunnen zijn van het bewuste college.

.../...

1. De woorden "op voorstel van het College" dienen te vervallen.

2. De ontworpen bepaling maakt het mogelijk om leden van het Stedebouwkundig College af te zetten "in geval van kennelijk wangedrag of van ernstige nalatigheid".

Die bewoordingen lijken te zijn overgenomen uit bepalingen van de nieuwe gemeentewet die toepasselijk zijn op de burgemeester en de schepenen.

Het transponeren van een dergelijk voorschrift lijkt in dezen niet geschikt. Bovendien zullen hierdoor dezelfde moeilijkheden ter zake van de toepassing en de interpretatie rijzen als die waartoe de op de gemeenten toepasselijke wetgeving heeft geleid.

Het zou verkieslijk zijn te schrijven :

"... in geval van ernstige tekortkomingen bij de uitoefening van hun functie".

Artikel 9 (dat artikel 7 wordt).

In de tweede zin van het tweede lid schrijve men :
"... is die van de voorzitter doorslaggevend".

.../...

Artikel 11 (dat artikel 9 wordt).

Volgens de ontworpen bepaling voorziet het door het college vastgestelde huishoudelijk reglement in de wijze van stemmen (3°), in de wijze waarop de partijen worden gehoord (6°) en ten slotte in de regels voor het berekenen van het presentiegeld (7°).

Zodanige machtigingen gaan te ver. Die regelingen kunnen namelijk alleen door de Executieve worden getroffen, krachtens artikel 13, derde lid, van de ordonnantie.

Het ontworpen besluit behoort in dit opzicht te worden herzien. In elk geval moeten 3°, 6° en 7° van de ontworpen bepaling vervallen. De regelingen waarop zij doelen zouden bij voorbeeld in artikel 13, dat artikel 11 wordt, van het ontworpen besluit kunnen worden vastgesteld.

Artikel 14 (dat artikel 12 wordt).

1. Het eerste lid herhaalt nodeloos een voorschrift dat al aan het slot van artikel 13, derde lid, van de ordonnantie staat, en moet vervallen.

2. De tekst van het tweede lid dient te worden herzien ter voorkoming van strijdigheid met artikel 17 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, dat uitsluit dat een beroep wordt gedaan op vertalers.

.../...

De Executieve wordt er trouwens aan herinnerd dat het college een administratieve dienst is die als zodanig onder de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken valt en dat het college op zodanige wijze moet worden samengesteld dat het in staat is zijn verplichtingen na te komen.

Artikel 15 (dat artikel 13 wordt).

In het tweede lid zijn de bedragen van 15.000 frank en 10.000 frank slechts maxima, zodat in het door het college vastgestelde reglement, zoals dat trouwens op grond van artikel 11 mogelijk is, lagere bedragen vastgesteld kunnen worden.

Zulk een aan het college verleende subdelegatie behoeft dezelfde opmerking als die welke in verband met artikel 11 is gemaakt. Het is een aangelegenheid van de Executieve om in het ontworpen besluit nauwkeurig de bezoldiging van de leden van het college te bepalen.

Artikel 16 (dat artikel 14 wordt).

In de Franse tekst van het eerste lid dient te worden geschreven :

"Art. 14. Le collège établit chaque année ...".

.../...

Artikel 17
(dat artikel 16 wordt door
het invoegen van artikel 3).

Er dient te worden geschreven :

"Art. 16. Het lid van de Executieve tot wiens bevoegdheid stedenbouw behoort is belast met de uitvoering van dit besluit".

Slotopmerking.

Op verscheidene plaatsen wordt in het ontwerp het werkwoord "dienen" gebruikt om een verplichting te verwoorden. In een normatieve tekst kan met de onvoltooid tegenwoordige tijd worden volstaan. Zodoende behoort niet te worden geschreven "de leden van het Stedenbouwkundig College dienen ten minste vijfendertig jaar oud te zijn" maar wel "de leden van het college zijn vijfendertig jaar oud".

Aan het slot van het ontwerp schrijve men "Vanwege de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve" in plaats van "Door de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve".

DV.

- 22 -

L. 21.602/9.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
J. MESSINNE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. van COMPERNOLLE,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Les rapports ont été présentés par MM. M. QUINTIN, auditeur, et J.-F. NEURAY, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. B. DEROUAUX, référendaire.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. M. QUINTIN, auditeur, et J.-F. NEURAY, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. B. DEROUAUX, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.

.../...

BL.

- 23 -

L. 21.602/9.

.../...