

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 december 1996 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevoegd voor Plaatselijke Besturen, Werkgelegenheid, Huisvesting en Monumenten en Landschappen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende organisatie van activiteiten van consultancy en loopbaanbegeleiding verricht door de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling", heeft op 18 september 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, de l'Emploi, du Logement et des Monuments et Sites, le 18 décembre 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant organisation d'activités de consultance et d'accompagnement de carrière effectuées par l'Office régional bruxellois de l'Emploi", a donné le 18 septembre 1997 l'avis suivant :

STREKKING EN ANTECEDENTEN VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp herneemt een vroeger reeds aan de afdeling wetgeving voorgelegd ontwerp dat ertoe strekte bij de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling, afgekort "BGDA", een "consultancy- en loopbaanbegeleidingsdienst" op te richten. In het advies dat hij over dat ontwerp heeft verleend (1), stelde de Raad van State vast dat het ontwerp onontvankelijk was omdat niet was voldaan aan de voorschriften van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, en wees hij er bovendien op dat de taak van de op te richten nieuwe dienst meer expliciet en afgebakend moest worden omschreven teneinde er geen twijfel over te laten bestaan dat die taak past in het geheel van de wettelijk omschreven opdrachten van de BGDA.

Het ontwerp dat thans wordt voorgelegd, zou aan beide opmerkingen tegemoetkomen. Eensdeels werd alsnog het advies ingewonnen van de Inspectie van financiën en werd het begrotingsakkoord verkregen, anderdeels wordt in het voorliggende ontwerp de taak van de nieuwe dienst preciezer omschreven. Op de voornoemde precisering na stemt het ontwerp, wat de inhoud ervan betreft, volledig overeen met het eerder voorgelegd ontwerp L. 25.276/1/V.

(1) Zie het advies L. 25.276/1/V van 5 september 1996 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende organisatie van activiteiten van consultancy en loopbaanbegeleiding verricht door de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1.1. Over het voorliggend ontwerp werd op 14 november 1996 advies gegeven door de Inspectie van financiën. Het begrotingsakkoord dateert van 27 november 1996.

1.2. Uit de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar blijkt dat omtrent het ontwerp geen nieuw advies werd ingewonnen van het beheerscomité van de BGDA, zodat deze instantie zich niet heeft kunnen uitspreken over de voornoemde precisering van de taken van de nieuwe dienst (1).

1.3. Tevens blijkt uit die inlichtingen dat over dit ontwerp geen nieuwe collegiale beraadslaging van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering plaats heeft gehad (2). De Regering heeft zich derhalve niet kunnen uitspreken over de inhoudelijke precisering die het ontwerp vertoont in vergelijking met het ontwerp L. 25.276/1/V, net zo min als over de vervulling van de voorafgaande formaliteiten.

(1) Ook uit het zesde lid van de aanhef van het ontwerp blijkt dat men, voor de vervulling van de voorafgaande raadplegingsvereiste, bedoeld in artikel 15, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 november 1988 tot vaststelling van de organisatie en de werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling, blijft verwijzen naar het op 9 januari 1996 met betrekking tot het ontwerp L. 25.276/1/V uitgebrachte advies.

(2) De in dat verband aan de Raad van State voorgelegde stukken betreffen enkel de beraadslaging van 6 juni 1996 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering over de tekst van het eerste ontwerp.

2. Volgens een vaste rechtspraak van de afdeling wetgeving van de Raad van State kunnen voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding ervan hebben doorgemaakt - nadat met andere woorden omtrent de ontwerp-teksten de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen en nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van die adviezen, enz. ..., eventueel hun teksten aan te passen en de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerp-teksten heeft uitgesproken.

De conclusie uit wat voorafgaat moet andermaal dan ook zijn dat het ontwerp niet in zoverre gereed is dat de afdeling wetgeving er kennis van kan nemen en dat de adviesaanvraag derhalve niet ontvankelijk is.

SLOTOPMERKING

De voorgaande conclusie ten spijt acht de Raad van State het niettemin nuttig te wijzen op wat volgt.

Voor het ontwerp kan, de lege lata, rechtsgrond gevonden worden in artikel 16, § 1, van de gecoördineerde wet van 13 maart 1991 betreffende de afschaffing of de herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere

.../...

overheidsdiensten, waarin, wat de taken van de BGDA betreft, onder meer wordt verwezen naar artikel 7, § 1, derde lid, a, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, gecombineerd met artikel 16, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wet, waarin de Koning - lees : de Brusselse Hoofdstedelijke Regering - gemachtigd wordt om "de naam, de inrichting, de vestigingsplaats en de werking" van de BGDA te bepalen.

Vanaf de inwerkingtreding van de ordonnantie "houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling" (1), zal met die ordonnantie uiteraard rekening moeten worden gehouden voor het bepalen van de rechtsgrond. Men kan immers vaststellen dat in die ordonnantie een bepaling zoals die van voornoemd artikel 16, § 3, ontbreekt. Evenmin wordt in die ordonnantie aan de Regering opdracht gegeven om de aan de BGDA opgedragen taken nader uit te werken. Er kan derhalve worden betwijfeld of voorliggend ontwerp in voornoemde ordonnantie nog kan worden ingepast, eenmaal deze in werking zal zijn getreden.

(1) Zie het voorontwerp van ordonnantie houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling, waarover de Raad van State op 7 mei 1997 het advies L. 26.088/1 heeft gegeven.

PORTEE ET ANTECEDENTS DU PROJET

Le projet soumis pour avis reprend un projet déjà soumis précédemment à la section de législation, qui tendait à créer à l'Office régional bruxellois de l'emploi, en abrégé, l'ORBEM, un "service de consultance et d'accompagnement de carrière". Dans l'avis qu'il a émis concernant ce projet (1), le Conseil d'Etat a constaté que le projet était irrecevable en ce qu'il ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, et a indiqué en outre qu'il y avait lieu de donner une définition plus explicite et plus précise de la tâche du nouveau service à créer, ceci afin qu'il ne fasse aucun doute que cette tâche s'inscrit dans l'ensemble des missions de l'ORBEM, définies par la loi.

Le projet soumis actuellement satisferait aux deux observations. D'autre part, l'avis de l'Inspection des finances a finalement été recueilli et l'accord budgétaire a été obtenu, d'autre part, le présent projet décrit plus rigoureusement la tâche du nouveau service. A l'exception de la précision susmentionnée, le projet correspond entièrement, quant au fond, avec le projet L. 25.276/1/V, soumis précédemment.

(1) Voir l'avis L. 25.276/1/V du 5 septembre 1996 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant organisation d'activités de consultance et d'accompagnement de carrière effectuées par l'Office régional bruxellois de l'emploi.

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS

1.1. Un avis sur le présent projet a été donné par l'Inspection des finances le 14 novembre 1996. L'accord budgétaire date du 27 novembre 1996.

1.2. Il ressort des renseignements fournis par le fonctionnaire délégué qu'aucun nouvel avis du comité de gestion de l'ORBEM n'a été recueilli, de sorte que cet organe n'a pu se prononcer sur la précision apportée quant aux tâches du nouveau service (1).

1.3. Ces informations font également apparaître qu'aucune nouvelle délibération collégiale du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a eu lieu (2). Dès lors, le Gouvernement n'a pu se prononcer sur la précision quant au fond qu'apporte le projet comparativement au projet L. 25.276/1/V, ni du reste pour ce qui est de l'accomplissement des formalités préalables.

(1) Il appert également que le sixième alinéa du préambule du projet conserve la référence à l'avis émis le 9 janvier 1996 sur le projet L. 25.276/1/V, aux fins de satisfaire à l'article 15, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 26 novembre 1988 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'emploi.

(2) Les pièces soumises à cet égard au Conseil d'Etat concernent uniquement la délibération du 6 juin 1996 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, relative au texte du premier projet.

2. Selon une jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'Etat, les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance et les projets d'arrêtés réglementaires ne peuvent être soumis à la section de législation en application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qu'après avoir franchi toutes les phases successives de leur élaboration administrative, en d'autres termes après que les avis requis ont été recueillis au sujet des textes en projet et que les accords éventuellement imposés ont été obtenus, après que les auteurs des projets ont eu l'occasion d'adapter éventuellement leurs textes à la lumière de ces avis, etc., et après que l'autorité compétente s'est prononcée sur les projets de textes définitifs.

Une fois encore, il y a lieu de conclure de ce qui précède que le projet n'est pas en état pour que la section de législation puisse en connaître, et que la demande d'avis est dès lors irrecevable.

OBSERVATION FINALE

En dépit de la conclusion susévoquée, le Conseil d'Etat estime néanmoins utile de rappeler ce qui suit.

Le projet peut, de lege lata, trouver un fondement légal à l'article 16, § 1er, de la loi coordonnée du 13 mars 1991 relative à la suppression ou à la restructuration d'organismes d'intérêt public et d'autres

.../...

services de l'Etat, qui, pour ce qui est des tâches de l'ORBEM, se réfère notamment à l'article 7, § 1er, alinéa 3, a, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en combinaison avec l'article 16, § 3, de la loi coordonnée précitée, en vertu duquel le Roi - lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale - est habilité à fixer "le nom, l'organisation, le lieu d'établissement et le fonctionnement" de l'ORBEM.

A dater de l'entrée en vigueur de l'ordonnance "portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'emploi" (1), il importera évidemment de tenir compte de cette ordonnance pour déterminer le fondement légal. L'on peut constater en effet que cette ordonnance ne comporte pas de disposition comme l'article 16, § 3, susmentionné. Cette ordonnance ne confie pas davantage au Gouvernement la mission d'élaborer plus à fond les tâches confiées à l'ORBEM. L'on peut dès lors s'interroger sur le point de savoir si le présent projet peut encore s'inscrire dans le cadre de l'ordonnance précitée, une fois que celle-ci sera entrée en vigueur.

(1) Voir l'avant-projet d'ordonnance portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'emploi, au sujet duquel le Conseil d'Etat a donné, le 7 mai 1997, l'avis L. 26.088/1.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE