

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 30 maart 2000 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering", heeft op 27 april 2000 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, le 30 mars 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement", a donné le 27 avril 2000 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Uit het dossier dat is voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving, blijkt niet dat het ontwerp-besluit om advies werd voorgelegd aan de Inspectie van Financiën en dat het aan het eventuele akkoord van de Minister bevoegd voor de Begroting werd onderworpen. De hiernavolgende opmerkingen worden derhalve slechts geformuleerd onder het dubbele voorbehoud dat alsnog aan de voormelde vormvereisten wordt voldaan en dat de eventuele wijzigingen die aan het ontwerp ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten mochten worden aangebracht, aan de Raad van State, afdeling wetgeving, worden voorgelegd.

2. De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar.

Bovendien dient tevens de overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het ontwerp grondig te worden nagezien. Bij wijze van voorbeeld kan alvast worden gewezen op de volgende tegenstrijdigheden :

- "het grootste belang" - "le meilleur intérêt" (artikel 7, b));
- "dekking (het garanderen)" - "couvrir" (artikel 7, c) tot e));
- "overeenkomsten van leningen" - "conventions d'emprunt" (artikel 7, d));

.../...

- "de Regering haar goedkeuring niet heeft gegeven" - "le Gouvernement n'a pas conditionné son approbation" (artikel 8, j), 2);
- "uitsluitend" - "complètement" (artikel 8, n));
- "rechtshandelingen" - "actions en justice" (artikel 8, t)).

Ook worden sommige juridische begrippen in het Nederlands verkeerd gebruikt (b.v. "voogdij", zie opmerking bij artikel 8, g; en "transactie" in plaats van "dading" in artikel 8, s).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Wat de rechtsgrond voor het ontwerpbesluit betreft dient te worden verwezen naar de artikelen 36 en 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, en naar de artikelen 68, eerste lid, 69 en 82 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Derhalve dienen het eerste en het tweede lid van de aanhef te worden aangevuld met een verwijzing naar de voornoemde artikelen en kan het derde lid van de aanhef, waarin wordt gerefereerd aan de bijzondere wet van 16 januari 1989, worden geschrapt.

.../...

Tevens dient men voor ogen te houden dat het, vanuit wetgevingstechnisch oogpunt, niet gebruikelijk is de opschriften van de wijzigingsteksten in de aanhef van een besluit weer te geven.

2. In de aanhef dient nog een verwijzing te worden opgenomen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 4 juli 1991 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Executieve, daar dit besluit gedeeltelijk wordt opgeheven door artikel 13 van het ontwerpbesluit. Deze verwijzing dient als volgt te gebeuren :

"Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 4 juli 1991 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Executieve, zoals gewijzigd bij de besluiten van 10 december 1992, 16 januari 1995, 9 maart 1995, 6 april 1995, 27 april 1995, 7 december 1995, 6 november 1997, 12 maart 1998 en 26 maart 1998;"

3. Het huidige vierde lid van de aanhef dient te worden weggelaten.

.../...

Artikel 1

Artikel 1 herneemt in essentie het bepaalde in de artikelen 69 en 83 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en is derhalve overbodig.

Artikel 2

Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 2 :

"Over aangelegenheden waarvoor verscheidene ministers van de Regering bevoegd zijn, wordt overleg gepleegd van bij het begin van de totstandkoming van voorstellen met het oog op de uitwerking ervan in onderlinge overeenstemming".

Artikel 3

1. Het is niet duidelijk wat de paragrafen 1 en 2 van artikel 3 toevoegen aan artikel 83 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en waarom derhalve die paragrafen in het ontwerp zouden moeten worden behouden.

2. Wat paragraaf 3 van artikel 3 betreft, rijst de vraag welke de preciese draagwijdte is van de term "evoceren". Dient er trouwens, voor de praktische werkbaarheid van de bepaling, niet in nadere procedureregels te worden voorzien ?

.../...

3. Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel kan leiden. De indeling in paragrafen van artikel 3 kan derhalve beter vervallen.

Artikel 6

Een bijzondere vermelding van de goedkeuring van het ontwerp van begrotingsordonnantie lijkt onnodig, aangezien een dergelijke goedkeuring tot de algemene bevoegdheid van de regering behoort.

Dezelfde vaststelling geldt voor de regeling van de toewijzing van de kredieten.

Artikel 6 kan derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 7

1. Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering beoogt artikel 7 van het ontwerp niet de delegatie van beslissingsbevoegdheid te regelen, doch wel de delegatie van ondertekeningsbevoegdheid.

De woorden "In afwijking van artikel 1 van dit besluit", in de inleidende zin van artikel 7, zijn derhalve misleidend, aangezien ermee de indruk wordt gewekt dat wordt

.../...

afgeweken van het beginsel van de collegiale beraadslaging en dat in artikel 7 derhalve wel in een regeling van delegatie van beslissingsbevoegdheid wordt voorzien.

Teneinde ter zake iedere rechtsonzekerheid te vermijden, zou in de tekst van artikel 7 duidelijker moeten worden aangegeven dat de regeling uitsluitend betrekking heeft op de bevoegdheid tot ondertekenen. Gelet op die eerder beperkte draagwijdte, zou artikel 7 bovendien beter worden geconcipieerd als bevattende een afwijking van artikel 12 van het ontwerp, en zou het derhalve beter op het laatstgenoemde artikel volgen.

2. De in artikel 7, b), gebruikte woorden "... in het grootste belang van de gewestelijke Schatkist" zijn ongebruikelijk voor een normatieve tekst. Het volstaat te schrijven : "... in het belang van de gewestelijke Schatkist".

Artikel 8

1. In artikel 8, c), schrappe men telkens het woord "reglementaire".

2. Gelet op de in artikel 8, f), genoemde uitzonderingen, mag men veronderstellen dat ook het toezicht op de oprichting van autonome gemeentebedrijven aan de lijst van uitzonderingen moet worden toegevoegd.

.../...

Het is voor het overige niet duidelijk of in artikel 8, f), met de woorden "het vervangend toezicht" een bepaalde vorm van, dan wel het dwangtoezicht in zijn geheel, wordt bedoeld. In ieder geval dienen de voormelde woorden te worden vervangen door de juridisch geijkte terminologie.

3. De instellingen van openbaar nut die de Brusselse ordonnantiegever opricht, zijn niet meer automatisch onderworpen aan de wet van 16 maart 1954. Integendeel komt het aan de ordonnantiegever toe zelf de controle te regelen, zodat de verwijzing naar de wet van 16 maart 1954 eerder de uitzondering zou moeten zijn. Om die reden is het te verkiezen om in artikel 8, g), inleidende zin, te schrijven : "het toezicht op (en niet: "de voogdij over") de instellingen, die afhangen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (en niet: "de pararegionale instellingen"), die niet aan het hiërarchisch gezag van de bevoegde minister zijn onderworpen, en met uitzondering van de volgende handelingen: ...".

4. In het derde lid van onderdeel s) van artikel 8 vervange men de woorden "de in paragraaf 1 gedefinieerde bevoegdheden" door de woorden "de in het eerste lid bedoelde bevoegdheden".

.../...

Artikel 9

1. De toevoeging "of Staatssecretaris" moet telkens worden geschrapt om de reden die wordt uiteengezet bij artikel 12.

2. In artikel 9, § 2, dienen de aanduidingen "1°", "2°" en "3°" te worden weggelaten. Hetzelfde geldt voor de aanduidingen "1°" en "2°" in artikel 9, § 3.

3. De woorden "van categorie A" in artikel 9, § 3, 2°, kunnen beter worden vervangen door de woorden "die aan het hiërarchisch gezag van de bevoegde minister zijn onderworpen".

4. Op grond van de toelichting die door de gemachtigde van de regering is verstrekt omtrent de verhouding tussen de paragrafen 1 en 4 van artikel 9, kan worden besloten tot het overbodige karakter van artikel 9, § 4, gelet precies op de draagwijdte van artikel 9, § 1. Artikel 9, § 4, moet derhalve vervallen.

5. Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 9, § 5, "gesubsidieerd" in plaats van "betoelaagd".

.../...

Artikel 10

1. Het komt niet aan de regering toe, maar aan de minister aan wie de gewestelijke staatssecretaris is toegevoegd, om de bevoegdheden van die staatssecretaris te bepalen, en dus ook om de eventuele subdelegaties te regelen (artikel 41, § 2, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen). De verwijzing naar de staatssecretarissen, die voorkomt in artikel 10, eerste lid, van het ontwerp, moet dan ook worden geschrapt.

2. Met toepassing van artikel 10, eerste lid, kunnen de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering hun bevoegdheden onbeperkt delegeren aan personeelsleden van het ministerie of van een instelling van openbaar nut. Die personeelsleden kunnen zelfs worden gemachtigd om die bevoegdheden verder te delegeren (artikel 10, tweede lid).

Het kan bezwaarlijk de bedoeling zijn dat iedere minister zijn bevoegdheid onbeperkt zou kunnen subdelegeren aan gelijk welk personeelslid. Zulks kan vooreerst niet voor handelingen die een beleidskarakter vertonen en waarvoor de betrokken minister ten volle de politieke verantwoordelijkheid moet dragen. Bovendien wordt algemeen aangenomen dat subdelegatie aan ambtenaren enkel betrekking kan hebben op detailmaatregelen die beperkt zijn wat het voorwerp en het doel betreft.

.../...

Artikel 11

Rekening houdend met de bedoeling die aan artikel 11 volgens de gemachtigde van de regering ten grondslag ligt, schrijve men "Niettegenstaande de delegaties ..." in plaats van "Onverminderd de delegaties ...".

Artikel 12

Artikel 41, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen bepaalt dat de gewestelijke Staatssecretarissen geen deel uitmaken van de regering. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds talloze malen heeft opgemerkt, kan een verordenende bevoegdheid niet worden opgedragen aan de gewestelijke Staatssecretarissen en zijn deze niet gemachtigd om ontwerpen van besluit voor te dragen of (mede) te ondertekenen in naam van de regering.

Artikel 14

Het is onduidelijk waarom wordt afgeweken van de gebruikelijke wijze van inwerkingtreding van besluiten. Indien er voor die afwijking geen specifieke motieven bestaan, wordt artikel 14 beter uit het ontwerp weggelaten.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Il ne ressort pas du dossier remis au Conseil d'Etat, section de législation, que le projet d'arrêté a été soumis à l'avis de l'Inspection des Finances ainsi qu'à l'accord éventuel du Ministre ayant le Budget dans ses attributions. Les observations suivantes ne sont dès lors formulées que sous la double réserve que les formalités précitées soient accomplies et que les modifications éventuelles qui pourraient être apportées au projet à la suite de l'accomplissement de ces formalités, soient soumises au Conseil d'Etat, section de législation.

2. Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration.

En outre, il conviendra également de vérifier attentivement la concordance entre les textes français et néerlandais du projet. A titre d'exemples, signalons d'emblée les contradictions suivantes :

- "le meilleur intérêt" - "het grootste belang" (article 7, b));
- "couvrir" - "dekking (het garanderen)" (article 7, c) à e));
- "conventions d'emprunt" - "overeenkomsten van leningen" (article 7, d));
- "le Gouvernement n'ait pas conditionné son approbation"
- "de Regering haar goedkeuring niet heeft gegeven" (article 8, j), 2);
- "complètement" - "uitsluitend" (article 8, n));
- "actions en justice" - "rechtshandelingen" (article 8, t)).

Certaines notions juridiques ont également été employées erronément dans le texte néerlandais (p. ex. "voogdij", cf. l'observation relative à l'article 8, g); et "transactie" au lieu de "dading" à l'article 8, s).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. En ce qui concerne le fondement légal du projet d'arrêté, il convient de faire référence aux articles 36 et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et aux articles 68, alinéa 1er, 69 et 82 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dès lors, il convient de compléter les deux premiers alinéas du préambule par une référence aux articles précités et de supprimer l'alinéa 3 du préambule qui fait référence à la loi spéciale du 16 janvier 1989.

Il y a également lieu de garder à l'esprit qu'il n'est pas d'usage, sur le plan de la légistique, de reproduire les intitulés des textes modificatifs dans le préambule d'un arrêté.

2. Dans le préambule, il convient encore d'inclure une référence à l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1991 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes de

.../...

l'Exécutif, étant donné que cet arrêté est partiellement abrogé par l'article 13 du projet d'arrêté. Cette référence doit s'opérer comme suit :

"Vu l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1991 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes de l'Exécutif, modifié par les arrêtés des 10 décembre 1992, 16 janvier 1995, 9 mars 1995, 6 avril 1995, 27 avril 1995, 7 décembre 1995, 6 novembre 1997, 12 mars 1998 et 26 mars 1998;".

3. Le quatrième alinéa du préambule du présent projet doit être omis.

Article 1er

L'article 1er reproduit essentiellement les dispositions des articles 69 et 83 de la loi spéciale du 8 août 1980 et est, dès lors, superflu.

Article 2

Il serait préférable de rédiger le texte néerlandais de l'article 2 comme suit :

"Over aangelegenheden waarvoor verscheidene ministers van de Regering bevoegd zijn, wordt overleg gepleegd van bij het begin van de totstandkoming van

.../...

voorstellen met het oog op de uitwerking ervan in onderlinge overeenstemming".

Article 3

1. On voit mal ce que les paragraphes 1er et 2 de l'article 3 ajoutent à l'article 83 de la loi spéciale du 8 août 1980 et pourquoi, dès lors, ces paragraphes devraient être maintenus dans le projet.

2. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 3, la question se pose de savoir quelle est la portée exacte du terme "évoquer". Ne convient-il d'ailleurs pas, en vue de la mise en oeuvre pratique de la disposition, de prévoir des modalités de procédure ?

3. Une division en paragraphes n'est pas conseillée lorsque chaque paragraphe ne se compose que d'un seul alinéa et que cette division ne peut conduire à une présentation plus claire de l'article divisé. Il est dès lors préférable d'abandonner la division en paragraphes de l'article 3.

Article 6

Une mention particulière de l'approbation du projet d'ordonnance budgétaire semble inutile, étant donné que pareille approbation relève de la compétence générale du gouvernement.

.../...

La même constatation s'applique au régime d'attribution des crédits.

L'article 6 peut dès lors être omis du projet.

Article 7

1. Selon le délégué du gouvernement, l'article 7 du projet ne vise pas à régler la délégation de la compétence décisionnelle, mais bien la délégation de la compétence en matière de signature.

Les mots "Par dérogation à l'article 1er du présent arrêté", dans la phrase introductive de l'article 7, sont dès lors trompeurs, étant donné qu'ils portent ainsi à penser qu'il est dérogé au principe de la délibération collégiale et que l'article 7 prévoit dès lors effectivement un régime de délégation de compétence décisionnelle.

Afin d'éviter toute insécurité juridique en la matière, il devrait être indiqué plus clairement dans le texte de l'article 7 que le régime concerne exclusivement la compétence en matière de signature. Vu cette portée plutôt limitée, il serait en outre préférable de concevoir l'article 7 comme une dérogation à l'article 12 du projet et de l'inscrire immédiatement après ce dernier.

2. Les mots "... dans le meilleur intérêt de la Trésorerie régionale", employés à l'article 7, b), sont

.../...

inhabituels dans un texte normatif. Il suffit d'écrire : "... dans l'intérêt de la Trésorerie régionale".

Article 8

1. A l'article 8, c), il y a lieu de supprimer chaque fois le mot "réglementaires".

2. Vu les exceptions visées à l'article 8, f), on peut supposer que la tutelle sur le contrôle de la création d'entreprises communales autonomes doit être ajoutée à la liste d'exceptions.

Pour le surplus, il n'apparaît pas clairement si, à l'article 8, f), les mots "la tutelle de substitution" visent une forme déterminée de tutelle coercitive ou bien cette dernière dans son ensemble. Les mots précités doivent en tous cas être remplacés par la terminologie juridiquement consacrée.

3. Les organismes d'intérêt public créés par le législateur régional bruxellois ne sont plus automatiquement soumis à la loi du 16 mars 1954. Il appartient au contraire au législateur régional bruxellois d'en régler lui-même le contrôle, de sorte que la référence à la loi du 16 mars 1954 devrait plutôt être l'exception. Pour ce motif, il est préférable d'écrire à l'article 8, g), phrase introductive : "la tutelle sur les organismes relevant de la Région de Bruxelles-Capitale (et non pas : "les organismes para-

.../...

régionaux") qui ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique du ministre compétent, et à l'exception des actes suivants : ...".

4. A l'alinéa 3 de l'article 8, s), il convient de remplacer les mots "les compétences définies au paragraphe 1er" par les mots "les compétences visées à l'alinéa 1er".

Article 9

1. L'ajout "ou (par le) Secrétaire d'Etat" doit chaque fois être supprimé pour le motif exposé à l'article 12.

2. A l'article 9, § 2, il convient de supprimer les indications "1°", "2°" et "3°". Il en va de même pour les indications "1°" et "2°" à l'article 9, § 3.

3. Il est préférable de remplacer les mots "de la catégorie A" à l'article 9, § 3, 2°, par les mots "qui sont soumis à l'autorité hiérarchique du ministre compétent".

4. En raison de l'explication fournie par le délégué du gouvernement quant au rapport entre les paragraphes 1er et 4 de l'article 9, il peut être conclu au caractère superflu de l'article 9, § 4, vu précisément la portée de

.../...

l'article 9, § 1er. L'article 9, § 4, doit dès lors être omis.

5. Dans le texte néerlandais de l'article 9, § 5, il y a lieu d'écrire "gesubsidieerd" au lieu de "betoelaagd".

Article 10

1. Il n'appartient pas au gouvernement, mais au ministre auquel est adjoint le secrétaire d'Etat régional, de déterminer les compétences de ce dernier et donc également de régler les subdélégations éventuelles (article 41, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises). La référence aux secrétaires d'Etat, qui apparaît à l'article 10, alinéa 1er, du projet, doit dès lors être supprimée.

2. En application de l'article 10, alinéa 1er, les membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent déléguer leurs compétences sans restriction à des membres du personnel du ministère ou d'un organisme d'intérêt public. Ces membres du personnel peuvent même être habilités à subdéléguer ces compétences (article 10, alinéa 2).

L'intention peut difficilement être de permettre à chaque ministre de subdéléguer ses compétences sans limite à n'importe quel membre du personnel. Cela est tout d'abord impossible pour des actes qui présentent un caractère

.../...

politique et dont le ministre concerné doit pleinement assumer la responsabilité politique. En outre, il est généralement admis que la subdélégation à des fonctionnaires ne peut porter que sur des mesures de détail, dont l'objet et le but sont limités.

Article 11

Compte tenu de l'intention qui, selon le délégué du gouvernement, est à la base de l'article 11, il convient d'écrire "Nonobstant les délégations ..." au lieu de "Sans préjudice des délégations ...".

Article 12

L'article 41, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises dispose que les secrétaires d'Etat régionaux ne font pas partie du gouvernement. Comme l'a déjà fait observer de nombreuses fois le Conseil d'Etat, section de législation, une compétence réglementaire ne peut être attribuée aux secrétaires d'Etat régionaux et ces derniers ne sont pas autorisés à proposer des projets d'arrêté ou à les (contre) signer au nom du gouvernement.

Article 14

Le texte ne fait pas apparaître clairement pourquoi il est dérogé au mode d'entrée en vigueur usuel des arrêtés. S'il n'existe pas de motifs spécifiques pour cette dérogation, il est préférable d'omettre l'article 14 du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

A. BEIRLAEN,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. BEIRLAEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

A. BEIRLAEN