



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.733/2
du 12 novembre 2014

sur

un avant-projet d'ordonnance
'créant un organisme d'intérêt
public centralisant la gestion de
la politique de prévention et de
sécurité en Région de
Bruxelles-Capitale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.733/2
van 12 november 2014

over

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot oprichting van
een instelling van openbaar nut
waarin het beheer van het
preventie- en veiligheidsbeleid
in het Brusselse Hoofdstedelijk
Gewest is samengebracht'

Le 14 octobre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 novembre 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 novembre 2014.

*

Op 14 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 12 november 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 november 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet d'ordonnance à l'examen crée un organisme d'intérêt public au sein duquel sera administrativement centralisée la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale.

Pour l'essentiel, cet organisme sera plus précisément chargé de préparer et d'exécuter les décisions qui seront prises dans les domaines de la politique de prévention et de sécurité par le Gouvernement, le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale ou le Haut-Fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' ¹.

Comme l'énonce l'exposé des motifs, les décisions que les autorités précitées sont amenées à prendre dans les domaines de la prévention et de la sécurité concernent des compétences qui sont attribuées tantôt à l'agglomération bruxelloise (laquelle, dans le cadre de la sixième réforme de l'État, se voit confier des missions de compétence fédérale en matière de sécurité) ², tantôt à la Région de Bruxelles-Capitale (par exemple, celles prévues par l'article 4, § 2, de l'avant-projet en matière d'environnement et d'urbanisme).

Il résulte de l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 et de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4, alinéa 1^{er}, de la même loi spéciale du 12 janvier 1989, qu'il appartient du législateur ordonnancier de créer l'organisme d'intérêt public prévu par l'avant-projet. Il n'y a aucun obstacle à ce que cet organisme soit investi tant de missions relevant des compétences fédérales que de missions relevant des compétences régionales.

2. Il découle de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, qui consacre le principe de la légalité des personnes morales de droit public, que, comme cette disposition le formule expressément, le législateur doit régler la création, la composition, la compétence, ainsi que le fonctionnement et le contrôle des personnes morales de droit public, en tout cas dans leurs aspects essentiels.

¹ Il est renvoyé à l'exposé des motifs de l'avant-projet, qui expose de manière fort claire le contexte institutionnel complexe qui prévaut en ce qui concerne la dévolution des compétences dans le domaine de la sécurité sur le territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

² Lorsque les organes de la Région de Bruxelles-Capitale exercent, conformément à l'article 166, § 2, de la Constitution, les missions dévolues à l'agglomération bruxelloise dans le domaine de la sécurité, ils agissent alors selon le mode de la déconcentration dans une matière restée fédérale.

À cet égard, l'article 4, § 4, de l'avant-projet n'est admissible au regard de ce principe de légalité qu'en tant qu'il habilite le Gouvernement à charger l'organisme des missions énoncées aux trois premiers paragraphes de cette disposition³⁻⁴. Cet article 4, § 4, ne serait en revanche pas admissible s'il était compris comme habilitant le Gouvernement à lui-même étendre les missions de l'organisme d'intérêt public au-delà de celles entrant dans les compétences qui ont été dévolues à ce dernier par l'avant-projet.

Par ailleurs, en ce qui concerne les éléments essentiels du fonctionnement de l'organisme, à régler par le législateur, en ne le soumettant pas au régime de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public', l'avant-projet reste en défaut de prévoir la moindre règle portant sur ses modalités de gestion budgétaire et comptable, ainsi que sur l'information du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale quant aux budgets et comptes de cet organisme.

Ces lacunes doivent être comblées soit directement dans l'avant-projet, soit par un renvoi aux dispositions pertinentes, éventuellement aménagées compte tenu des particularités de l'organisme envisagé, de la loi du 16 mars 1954 précitée⁵.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Articles 2 et 4

L'article 2, 7°, définit la notion de plan bruxellois de prévention et de sécurité.

Il résulte de cette disposition et de l'article 4, § 3, que ce plan doit être approuvé par le Gouvernement.

Il se distingue du plan régional de sécurité visé à l'article 4, § 2^{quater}, 3°, de la loi du 26 juillet 1971 'organisant les agglomérations et les fédérations des communes', dont il est question à l'article 4, § 1, point 1, de l'avant-projet⁶.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas quel est le dispositif qui habilite régulièrement le Gouvernement de Bruxelles-Capitale à approuver le plan bruxellois de prévention et de sécurité. L'exposé des motifs sera judicieusement complété sur ce point.

³ En ce sens, la version française de la disposition utilise les mots « ces compétences » et « ces missions ».

⁴ Il est toutefois renvoyé à l'observation particulière formulée sur les articles 2 et 4 de l'avant-projet, s'agissant plus particulièrement de son article 4, § 3.

⁵ Comp. avec l'article 3, § 2, 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' et l'article 3, § 2, de l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création de l'Agence régionale pour la propreté'.

⁶ Le renvoi fait par l'article 4, § 1, point 1, de l'avant-projet à l'article 48, alinéa 4, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 concerne notamment les compétences attribuées à l'agglomération bruxelloise par l'article 4, § 2^{quater}, 3°, de la loi précitée du 26 juillet 1971.

Article 2

Aux 3° et 5°, les références qui sont faites aux textes concernés ne doivent pas être figées par la mention des dernières modifications qui ont été apportées aux textes auxquels il est renvoyé.

Les mots « modifié par... » (3°) et les mots « tel que modifié par... » (5°) doivent par conséquent être omis.

Articles 4 et 12

À la différence des règles actuellement en vigueur, l'article 4, § 2, de l'avant-projet, lu de manière conjointe avec l'article 12 de l'avant-projet, qui abroge l'article 4, § 2, 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', laisse sans réponse la question de savoir qui sera dorénavant compétent pour « la surveillance et le contrôle à exercer en exécution de la réglementation » en matière de prévention de l'incendie.

Cette mission, qui relevait jusqu'à présent du Service d'incendie et d'aide médicale urgente, est en effet supprimée dans l'ordonnance précitée du 19 juillet 1990 sans être explicitement attribuée à l'organisme compétent pour la prévention et la sécurité.

L'avant-projet doit être clarifié de ce point de vue.

Article 9

L'article 9 serait mieux rédigé comme suit :

« Art. 9. Le Gouvernement fixe le cadre et le statut administratif et pécuniaire des agents de l'organisme.

Du personnel peut également être engagé dans l'organisme par contrat de travail conformément à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

Dans le respect des dispositions impératives de cette loi, le Gouvernement est habilité à régler la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel de l'organisme » ⁷.

⁷ Voir à cet égard l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale' et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 'portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale'.

Article 10

L'article 10 prévoit que,

« Selon les modalités qu'il détermine, le Gouvernement met à la disposition de l'Organisme, le cas échéant par son transfert, le personnel nécessaire à l'exécution de ses missions parmi les membres du personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale ou des organismes d'intérêt public qui dépendent de la Région ».

La notion de « mise à disposition » a, en droit, une portée particulière⁸. Or, du commentaire consacré à l'article 10, il résulte que l'objectif poursuivi par l'auteur de l'avant-projet est en réalité de transférer des membres du personnel actuellement au service ou du ministère de la Région Bruxelles-Capitale ou d'organismes d'intérêts publics qui dépendent de la Région, voire de membres du personnel fédéral mis au service du Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Cette opération doit se faire, en ce qui concerne les membres du personnel sous statut, par le biais de la mobilité (externe ou interne) et, pour les membres du personnel sous contrat de travail, par la conclusion d'un nouveau contrat de travail ou d'un avenant au contrat de travail existant, impliquant chacun l'accord du travailleur et de son nouvel employeur.

Pour éviter toute confusion, il y a lieu d'adapter la disposition en manière telle qu'elle traduise correctement ces deux cas de figure.

Article 13

Pour ne pas permettre au Gouvernement de tenir indéfiniment en suspens l'entrée en vigueur de l'ordonnance, Il convient de fixer une date à partir de laquelle cette dernière entrera en vigueur si le Gouvernement n'est pas intervenu entretemps⁹.

*

⁸ Voir à cet égard les articles 31 et 32 de la loi du 24 juillet 1987 'sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise à disposition d'utilisateurs'.

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 154.1 et 154.1.1, et formule F 4-5-2-1.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorliggende voorontwerp van ordonnantie strekt tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarbinnen het administratief beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt samengebracht.

In wezen zal die instelling met name belast worden met het voorbereiden en uitvoeren van de beslissingen die op het gebied van het preventie- en veiligheidsbeleid zullen worden genomen door de regering, de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de hoge ambtenaar waarvan sprake is in artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’¹.

Zoals vermeld wordt in de memorie van toelichting, hebben de beslissingen die de voormelde gezagsdragers op preventie- en veiligheidsgebied moeten nemen, betrekking op bevoegdheden die nu eens zijn toegekend aan de Brusselse agglomeratie (die in het kader van de Zesde Staatshervorming wordt belast met veiligheidsopdrachten die tot de federale bevoegdheid behoren)², dan weer zijn toegekend aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (bijvoorbeeld de bevoegdheden inzake milieu en stedenbouw, bedoeld artikel 4, § 2, van het voorontwerp).

Uit artikel 5, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 en uit artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toepasselijk is verklaard bij artikel 4, eerste lid, van dezelfde bijzondere wet van 12 januari 1989, blijkt dat het aan de ordonnantiegever staat de instelling van openbaar nut, waarvan sprake is in het voorontwerp, op te richten. Niets staat eraan in de weg dat die instelling belast wordt met zowel opdrachten die tot de federale bevoegdheden als opdrachten die tot de gewestelijke bevoegdheden behoren.

2. Uit artikel 9, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarbij het beginsel van de wettelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen wordt vastgelegd, volgt dat, zoals het uitdrukkelijk wordt geformuleerd in die bepaling, de wetgever de oprichting,

¹ Er wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorontwerp, waarin zeer duidelijk de geldende ingewikkelde institutionele context wordt uiteengezet waarin de bevoegdheden inzake de veiligheid op het grondgebied van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad worden toegewezen.

² Wanneer de instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, overeenkomstig artikel 166, § 2, van de Grondwet, de opdrachten met betrekking tot veiligheidsaangelegenheden uitoefenen die aan de Brusselse agglomeratie zijn toegewezen, treden zij op volgens de methode van het medebewind in een aangelegenheid die federaal is gebleven.

de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van en het toezicht op de publiekrechtelijke rechtspersonen behoort te regelen, op zijn minst de essentiële aspecten ervan.

In dit verband is artikel 4, § 4, van het voorontwerp alleen aanvaardbaar in het licht van dat wettelijkheidsbeginsel in zoverre het de Regering machtigt om de instelling te belasten met de opdrachten die zijn opgesomd in de eerste drie paragrafen van die bepaling³⁻⁴. Dat artikel 4, § 4, zou daarentegen niet aanvaardbaar zijn als eronder zou worden verstaan dat de regering gemachtigd zou zijn om zelf de opdrachten van de instellingen van openbaar nut uit te breiden met opdrachten die niet ressorteren onder de bevoegdheden die bij het voorontwerp aan die instelling zijn toegewezen.

Met betrekking tot de essentiële aspecten van de werking van de instelling, die de wetgever behoort te regelen, is het bovendien zo dat het voorontwerp, door de instelling niet te onderwerpen aan de regeling van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’, nalaat te voorzien in enige regeling inzake de wijze waarop ze budgettair en boekhoudkundig wordt beheerd en waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement wordt ingelicht over haar budgetten en rekeningen.

Deze leemtes moeten worden verholpen, ofwel rechtstreeks in het voorontwerp, ofwel door te verwijzen naar de relevante bepalingen van de voormelde wet van 16 maart 1954⁵ – welke bepalingen eventueel zouden worden aangepast met inachtneming van de bijzonderheden van de beoogde instelling.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikelen 2 en 4

In artikel 2, 7°, wordt het begrip “Brussels Preventie- en Veiligheidsplan” gedefinieerd.

Uit die bepaling en uit artikel 4, § 3, blijkt dat de regering dat plan moet goedkeuren.

Het onderscheidt zich van het gewestelijk veiligheidsplan vermeld in artikel 4, § 2^{quater}, 3°, van de wet van 26 juli 1971 ‘houdende organisatie van de agglomeraties

³ Zie in die zin de Franse tekst van de bepaling waarin de woorden “ces compétences” en “ces missions” gebezigd worden.

⁴ Er wordt echter verwezen naar de bijzondere opmerking in verband met de artikelen 2 en 4 van het voorontwerp, meer bepaald in verband met artikel 4, § 3 ervan.

⁵ Vgl. met artikel 3, § 2, van de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp’ en artikel 3, § 2, van de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor netheid’.

en de federaties van gemeenten', waarvan sprake is in artikel 4, § 1, punt 1, van het voorontwerp.⁶

Het is de Raad van State niet duidelijk welk dispositief de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op regelmatige wijze machtigt om het Brussels Preventie- en Veiligheidsplan goed te keuren. De memorie van toelichting behoort op dat punt op oordeelkundige wijze te worden aangevuld.

Artikel 2

In de onderdelen 3° en 5°, mogen de verwijzingen naar de desbetreffende teksten niet worden gefixeerd door het vermelden van de recentste wijzigingen in de teksten waarnaar wordt verwezen.

De woorden "gewijzigd bij ..." (3°) en de woorden "zoals gewijzigd door ..." (5°) moeten dan ook worden weggelaten.

Artikelen 4 en 12

In tegenstelling tot de thans geldende regeling, geeft artikel 4, § 2, van het voorontwerp, in samenlezing met artikel 12 van het voorontwerp, waarbij artikel 4, § 2, van de ordonnantie van 19 juli 1990 'houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp' wordt opgeheven, geen antwoord op de vraag wie voortaan bevoegd zal zijn voor "het uitoefenen van bewaking en controle overeenkomstig de regeling" inzake brandpreventie.

Deze opdracht, die tot nu toe behoorde tot de bevoegdheid van de Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, is in de voormelde ordonnantie van 19 juli 1990 immers geschrapt zonder nadrukkelijk te worden toegewezen aan de instelling die bevoegd is voor de preventie en de veiligheid.

Het voorontwerp moet vanuit dat oogpunt worden verduidelijkt.

Artikel 9

Artikel 9 zou beter als volgt geredigeerd worden:

"Art. 9. De Regering bepaalt de personeelsformatie alsook het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instelling.

Overeenkomstig de wet van 3 juli 1978 'betreffende de arbeidsovereenkomsten', kan in de instelling ook personeel bij arbeidsovereenkomst worden tewerkgesteld.

⁶ De verwijzing in artikel 4, § 1, punt 1, van het voorontwerp, naar artikel 48, vierde lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 betreft inzonderheid de bevoegdheden die zijn opgedragen aan de Brusselse agglomeratie bij artikel 4, § 2^{quater}, 3°, van de voormelde wet van 26 juli 1971.

Met inachtneming van de dwingende bepalingen van die wet, is de regering gemachtigd om het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het contractueel personeel van de instelling te regelen”.⁷

Artikel 10

In artikel 10 wordt het volgende bepaald:

“Volgens de regels die zij zelf bepaalt, stelt de Regering aan de Instelling, in voorkomend geval door overheveling, het personeel ter beschikking dat vereist is voor de uitvoering van haar opdrachten, en dit onder de personeelsleden van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of van de instellingen van openbaar nut die afhangen van het Gewest’.

Het begrip “terbeschikkingstelling” heeft een bijzondere juridische betekenis⁸. Uit de toelichting bij artikel 10 blijkt echter dat het eigenlijk de bedoeling van de steller van het voorontwerp is om personeelsleden over te hevelen die thans in dienst zijn van, ofwel het Brussels Hoofdstedelijk Ministerie, ofwel instellingen van openbaar nut die afhangen van het gewest, en zelfs om federale personeelsleden over te hevelen die werkzaam zijn bij de dienst van de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad. Voor het statutair personeel moet die overheveling gebeuren via (interne of externe) mobiliteit en voor het contractueel personeel door het sluiten van een nieuwe arbeidsovereenkomst of door een bijvoegsel bij de bestaande arbeidsovereenkomst, waarbij telkens de akkoordbevinding van de werknemer en zijn nieuwe werkgever vereist is.

Om verwarring te voorkomen, moet de bepaling aldus worden aangepast dat daarin beide gevallen correct worden weergegeven.

⁷ Zie hieromtrent het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 ‘houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 ‘houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

⁸ Zie hieromtrent de artikelen 31 en 32 van de wet van 24 juli 1987 ‘betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers’.

Artikel 13

Om te voorkomen dat de regering de inwerkingtreding van de ordonnantie eindeloos voor zich uitschuift, moet een datum worden vastgesteld waarop die ordonnantie in werking treedt, tenzij de Regering intussen heeft ingegrepen.⁹

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 154.1 en 154.1.1, en formule F 4-5-2-1.