



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.360/1
van 30 mei 2016

avis 59.360/1
du 30 mai 2016

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot bepaling van de
specifieke reglementaire
uitrusting van sommige
ambtenaren van de bosdienst
van het Brussels Instituut voor
Milieubeheer'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale
'déterminant l'équipement
réglementaire spécifique de
certains agents du service
forestier de l'Institut bruxellois
pour la gestion de
l'environnement'

Op 2 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevoegd voor Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot bepaling van de specifieke reglementaire uitrusting van sommige ambtenaren van de bosdienst van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 mei 2016.

*

Le 2 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘déterminant l'équipement réglementaire spécifique de certains agents du service forestier de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 26 mai 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mai 2016.

*

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe de reglementaire uitrusting te bepalen van sommige ambtenaren van de bosdienst van het Brussels Instituut voor Milieubeheer.

2. De bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, waarvan melding wordt gemaakt in respectievelijk het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, strekken de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond. De algemene bevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om de ordonnanties uit te voeren¹ impliceert immers steeds het bestaan van een andere wetskrachtige bepaling waarmee de algemene uitvoeringsbevoegdheid samenhangt. In de aanhef van het ontwerp wordt geen dergelijke bepaling vermeld. Evenmin valt in te zien op welke wijze het bepaalde in artikel 69 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 de ontworpen regeling tot rechtsgrond zou kunnen strekken.

Enkel in de mate het ontwerp bepalingen bevat die kunnen worden geacht de personeelsformatie of het statuut van het personeel van het Brussels Instituut voor Milieubeheer te regelen, zou daarvoor rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’,² dat de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) onder meer opdraagt om de personeelsformatie en het statuut van het personeel van de betrokken instelling te bepalen op de voordracht van de minister of van de ministers onder wie de instelling ressorteert en met akkoord van de minister tot wiens bevoegdheid de Ambtenarenzaken behoren.³

Diverse bepalingen van het ontwerp hebben evenwel geen betrekking op het statuut van het personeel – laat staan de personeelsformatie – van het voornoemde Instituut, zodat voor een deel van het ontwerp geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954.⁴

Wat de bepalingen van het ontwerp betreft die wel kunnen worden geacht op het statuut van het personeel van het Brussels Instituut voor Milieubeheer betrekking te hebben, dienen uiteraard de vormvereisten te worden nageleefd die uit de toepassing van artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 voortvloeien, zoals met name die welke zijn voorgeschreven bij de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden

¹ Artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

² De Brusselse Hoofdstedelijke Regering geeft met artikel 4 van het ontwerp uitvoering aan het bepaalde in artikel 2, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’. In het betrokken lid wordt onder meer bepaald dat de Regering de delegaties van bevoegdheden die worden toegekend aan de leidend ambtenaar en de adjunct-leidend ambtenaar vaststelt. Deze bepaling maakt uiteraard het bestaan van een wetskrachtige norm als rechtsgrond niet overbodig.

³ Het Brussels Instituut voor Milieubeheer is een instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid, die is opgericht bij het voornoemde koninklijk besluit van 8 maart 1989. Het Instituut is krachtens artikel 1 van dat koninklijk besluit onderworpen aan de regels, vastgesteld voor de instellingen bedoeld in artikel 1, A, van de wet van 16 maart 1954.

⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 7 van het ontwerp betreffende het “uitzonderlijk gebruik tegen personen”.

van haar personeel' en het akkoord van de minister tot wiens bevoegdheid de Ambtenarenzaken behoren, zoals dat wordt voorgeschreven in artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954.⁵

3. Uit wat voorafgaat volgt dat de rechtsgrond voor het ontwerp hetzij ontbreekt, hetzij niet tot uitdrukking wordt gebracht in de tekst ervan. In het licht hiervan zou de ordonnantiegever er goed aan doen om door middel van een nieuwe bepaling een voldoende rechtsgrond voor de ontworpen regeling tot stand te brengen.

In de mate voor sommige bepalingen van het ontwerp nu reeds rechtsgrond kan worden gevonden in de voornoemde wet van 16 maart 1954 zal dit bovendien de naleving impliceren van bepaalde vormvereisten die als gevolg kunnen hebben dat de ontworpen tekst nog op een substantiële wijze zal worden gewijzigd.

Om al deze redenen is de Raad van State, afdeling Wetgeving, de mening toegedaan dat hij zich in de huidige stand van de regelgeving van een nader onderzoek van het ontwerp moet onthouden.

*

⁵ De betrokken vormvereisten dienen dan wel via de geëigende organen en procedures te worden nagekomen. Zo kan bijvoorbeeld een kabinetsoverleg niet een syndicale onderhandeling of syndicaal overleg vervangen.

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pour objet de fixer l'équipement réglementaire de certains agents du service forestier de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.

2. Les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et de la loi du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', dont font respectivement mention les premier et deuxième alinéas du préambule du projet, ne procurent pas de fondement juridique à la réglementation en projet. Le pouvoir général du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour exécuter les ordonnances ¹ implique en effet toujours l'existence d'une autre disposition ayant force de loi, en relation avec le pouvoir général d'exécution. Le préambule du projet ne fait pas mention d'une telle disposition. On n'aperçoit pas non plus comment l'article 69 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 pourrait procurer un fondement juridique à la réglementation en projet.

Ce n'est que dans la mesure où le projet comporte des dispositions qui peuvent être réputées régler le cadre organique ou le statut du personnel de l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement qu'un fondement juridique à cet effet pourrait être trouvé dans l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public'², qui habilite le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale), notamment, à fixer sur proposition du ou des ministres dont l'organisme relève et de l'accord du ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions le cadre organique et le statut du personnel de l'organisme concerné ³.

Diverses dispositions du projet sont cependant étrangères au statut du personnel - *a fortiori* au cadre organique - de l'institut précité, de sorte que pour une partie du projet, aucun fondement juridique ne peut être trouvé dans l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 ⁴.

En ce qui concerne les dispositions du projet qui peuvent effectivement être réputées concerner le statut du personnel de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, il va sans dire qu'il s'impose de respecter les formalités qui découlent de l'application de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954, telles par exemple celles qui sont prescrites par la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités', et l'accord du ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions, prescrit par l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 ⁵.

¹ Article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

² Avec l'article 4 du projet, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale donne exécution à l'article 2, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement'. L'alinéa concerné dispose notamment que le Gouvernement détermine les délégations de pouvoirs qui sont accordées au fonctionnaire dirigeant et au fonctionnaire dirigeant adjoint. Cette disposition ne rend évidemment pas superflue l'existence d'une norme ayant force de loi pour servir de fondement juridique.

³ L'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique, qui a été créé par l'arrêté royal du 8 mars 1989, précité. En vertu de l'article 1^{er} de cet arrêté royal, l'institut est soumis aux règles, fixées pour les organismes visés à l'article 1^{er}, A, de la loi du 16 mars 1954.

⁴ Voir par exemple l'article 7 du projet concernant l'« [u]tilisation exceptionnelle contre des personnes ».

⁵ Les formalités concernées doivent toutefois être suivies par le biais des organes et procédures appropriés. Ainsi, une concertation au cabinet ne peut pas remplacer une négociation ou une concertation syndicale.

3. Il résulte de ce qui précède que le fondement juridique du projet soit fait défaut, soit n'est pas exprimé dans le texte de celui-ci. Vu sous cet angle, le législateur ordonnancier serait bien avisé d'élaborer une nouvelle disposition procurant un fondement juridique suffisant à la réglementation en projet.

Dans la mesure où, pour certaines dispositions du projet, un fondement juridique peut dès à présent être trouvé dans la loi du 16 mars 1954, précitée, il y aura lieu en outre, de respecter certaines formalités, qui peuvent avoir pour effet de modifier encore fondamentalement le texte en projet.

Pour tous ces motifs, le Conseil d'État, section de législation, estime que, dans l'état actuel de la législation, il doit renoncer à poursuivre l'examen du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME