



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.419/4
du 30 mai 2017

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
création de Bruxelles
Urbanisme & Patrimoine'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.419/4
van 30 mei 2017

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende oprichting
van Brussel Stedenbouw &
Erfgoed'

Le 28 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, du Développement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme et du Port de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant création de Bruxelles Urbanisme & Patrimoine'

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 mai 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mai 2017.

*

Op 28 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, Stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme en Haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende oprichting van Brussel Stedenbouw & Erfgoed'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 30 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 mei 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

De nombreuses dispositions du projet sont dépourvues du caractère réglementaire requis par l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, pour qu'elles relèvent de la compétence d'avis de la section de législation. Ne sont en effet pas réglementaires « les projets qui règlent l'organisation d'un département ministériel et qui délèguent certaines compétences exécutives au ministre ou à des fonctionnaires »¹.

La section de législation n'est par conséquent pas compétente pour donner un avis sur ces dispositions².

Seuls les articles 7, § 2 à 6, 9, 10, § 1^{er}, 11 à 13, 15 et 16 à 17 en tant que ces deux dernières dispositions concernent les dispositions précédentes, lesquels visent à régler le statut administratif et pécuniaire ou la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel concernés, revêtent le caractère réglementaire requis par l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'article 13 a pour fondement légal l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités'³.

¹ Voir, notamment, l'avis 50.011/2/V donné le 10 août 2011 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 octobre 2011 'déterminant les délégations de compétences au fonctionnaire dirigeant et au fonctionnaire dirigeant adjoint de Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté'; l'avis 57.553/2 donné le 15 juin 2015, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2015 'régulant le changement d'appellation du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale'; l'avis 60.390/4 du 30 novembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2016 'portant création du Service public régional de Bruxelles Fiscalité'.

² Voir le Rapport annuel 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », pp. 35 et s.

³ L'article 13 modifie l'article 1^{er} de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 1990 'portant création de comités de concertation de base dans le ressort du Comité de Secteur Région de Bruxelles-Capitale'.

Le préambule sera donc complété par un alinéa qui visera cette disposition, en en mentionnant la modification.

2. L'alinéa 4 doit mentionner exactement 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 du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale'.

3. L'article 13 du projet modifie l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 1990 'portant création de comités de concertation de base dans le ressort du Comité de Secteur Région de Bruxelles-Capitale'.

Il convient donc de mentionner cet arrêté au préambule ⁴.

4. L'accord du Ministre du budget, l'avis de l'Inspecteur des Finances et le rapport « test genre » sont mentionnés au préambule.

Toutefois, le préambule ne mentionne pas les dates respectives de l'accomplissement de ces formalités obligatoires préalables.

Le préambule sera complété afin d'indiquer ces dates.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'accord de la Ministre du budget, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« L'avis du Ministre du budget a été donné via l'approbation du texte par le Gouvernement. Si vous estimez nécessaire la production d'un avis distinct de la délibération du Gouvernement, nous ne manquerons pas de solliciter cet avis auprès du Ministre du Budget ».

Or, comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent observé, la simple participation du Ministre du Budget à la séance au cours de laquelle le projet a été adopté quant au fond ne suffit pas pour considérer qu'un accord budgétaire préalable a été donné. Il faut conclure de ce qui précède que la formalité prévue par l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget' et portant sur la nécessité d'obtenir un accord budgétaire préalable sur le projet ne peut au stade actuel être considérée comme ayant été régulièrement accomplie.

L'auteur du projet veillera donc à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire ⁵.

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 29.

⁵ Voyez en ce sens, notamment, l'avis 51.123/2 du 18 avril 2012 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile'.

5. Mieux vaut remplacer les nombreux considérants ⁶ par un rapport au Gouvernement.

Ce faisant, la formule de présentation précédera immédiatement la mention de la délibération collégiale, comme il convient.

DISPOSITIF

Article 7

L'article 7, paragraphe 5, prévoit que le directeur général et le directeur général adjoint exercent leurs compétences dans le cadre d'un mandat conformément à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents du ministère de la Région Bruxelles-Capitale' « ou tout autre texte réglementaire qui le remplacerait ».

S'agissant d'une référence dynamique, il n'y a pas lieu de viser également « ou tout autre texte réglementaire qui le remplacerait ». Ces mots seront donc omis ⁷.

La même observation vaut pour les articles 9 et 11 du projet.

Article 10

L'article 10, § 1^{er}, contient une autohabilitation et constitue un rappel inutile de l'article 87, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Cette disposition doit être omise et la suite sera renumérotée.

Article 17

L'article 17 charge le Ministre-Président de l'exécution de l'arrêté en projet. Interrogée quant à la raison pour laquelle le Ministre-Président était cité à cette fin, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Le Ministre-Président est compétent pour l'exécution de ce texte en vertu de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 août 2014 qui détermine que le Ministre-Président est notamment chargé du Développement territorial, de la Politique de la Ville et des Monuments et Sites ».

Cependant, il convient, dans l'article d'exécution, de ne pas désigner un ministre individuellement en citant ses attributions telles qu'elles figurent dans son arrêté de nomination,

⁶ Lesquels constituent les alinéas 14 à 46 du préambule du projet.

⁷ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 74.

mais de façon abstraite le membre du Gouvernement compétent dans la matière régie par l'arrêté⁸.

Le projet sera modifié en ce sens.

*

⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 167.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp bevat tal van bepalingen die niet van reglementaire aard zijn in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zodat ze niet onder de adviesbevoegdheid van de afdeling Wetgeving vallen. “Ontwerpen die de organisatie van een ministerieel departement regelen en die bepaalde uitvoerende bevoegdheden delegeren aan de minister of aan ambtenaren” zijn immers niet van reglementaire aard.¹

Bijgevolg is de afdeling Wetgeving niet bevoegd om over die bepalingen van advies te dienen.²

De enige artikelen die reglementair van aard zijn zoals vereist bij artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zijn de artikelen 7, § 2 tot 6, 9, 10, § 1, 11 tot 13, 15, 16 en 17, de laatstgenoemde twee bepalingen in zoverre ze betrekking hebben op de voorgaande bepalingen die de rechtspositie en de bezoldiging of het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de betrokken personeelsleden beogen vast te stellen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Artikel 13 ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 10, § 1, van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’.³

¹ Zie in het bijzonder advies 50.011/2/V, op 10 augustus 2011 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 oktober 2011 ‘tot vaststelling van delegaties van bevoegdheden aan de leidend ambtenaar en de adjunct-leidend ambtenaar van Net Brussel, Gewestelijk Agentschap voor Netheid’; advies 57.553/2, op 15 juni 2015 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 maart 2015 ‘tot regeling van de naamswijziging van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’; advies 60.390/4, op 30 november 2016 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 december 2016 ‘betreffende de oprichting van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel Fiscaliteit’.

² Zie het jaarverslag 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, tab “De instelling”, p. 34 en volgende.

³ Artikel 13 wijzigt artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 13 december 1990 ‘houdende oprichting van basisoverlegcomités in het gebied van het Sectorcomité Brusselse Hoofdstedelijk Gewest’.

De aanhef moet dus worden aangevuld met een lid waarin die bepaling wordt vermeld, waarbij ook de wijziging die daarin is aangebracht, moet worden opgegeven.

2. Het vierde lid moet duidelijk melding maken van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 ‘tot bepaling van de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

3. Artikel 13 van het ontwerp wijzigt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 13 december 1990 ‘houdende oprichting van basisoverlegcomités in het gebied van het Sectorcomité Brusselse Hoofdstedelijk Gewest’.

Dat besluit moet dus in de aanhef worden vermeld.⁴

4. In de aanhef worden de akkoordbevinding van de minister van Begroting, het advies van de inspecteur van Financiën en het verslag van de “gendertest” vermeld.

De datums waarop die voorafgaande verplichte vormvereisten respectievelijk zijn vervuld, ontbreken er echter.

De aanhef moet worden aangevuld met de opgave van die datums.

Voorts heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld in verband met de akkoordbevinding van de minister van Begroting:

“L’avis du Ministre du budget a été donné via l’approbation du texte par le Gouvernement. Si vous estimez nécessaire la production d’un avis distinct de la délibération du Gouvernement, nous ne manquerons pas de solliciter cet avis auprès du Ministre du Budget.”

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State al vaak heeft opgemerkt, is het echter niet voldoende dat de minister van Begroting louter deelneemt aan de vergadering waarop het ontwerp ten gronde wordt goedgekeurd, opdat er sprake kan zijn van een voorafgaande akkoordbevinding in budgettair opzicht. Uit het voorgaande moet worden besloten dat bij de huidige stand van zaken er niet van uitgegaan kan worden dat naar behoren is voldaan aan het vormvereiste voorgeschreven bij artikel 10 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’, dat voorschrijft dat het ontwerp voorafgaandelijk in budgettair opzicht akkoord moet worden bevonden.

De steller van het ontwerp moet er dan ook op toezien dat dit verplicht voorafgaand vormvereiste wordt vervuld.⁵

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 29.

⁵ Zie in die zin in het bijzonder advies 51.123/2 van 18 april 2012 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming’.

5. De talrijke overwegingen⁶ zouden beter worden vervangen door een verslag aan de Regering.

Het indieningsformulier komt dan onmiddellijk voor de vermelding van de collegiale beraadslaging, zoals het hoort.

DISPOSITIEF

Artikel 7

In artikel 7, paragraaf 5, wordt bepaald dat de directeur-generaal en de adjunct-directeur-generaal hun bevoegdheden in het kader van een mandaat uitoefenen, overeenkomstig het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 ‘houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ “of enige andere reglementaire tekst die het zou vervangen”.

Aangezien het om een dynamische verwijzing gaat, is er geen reden om ook melding te maken van “of enige andere reglementaire tekst die het zou vervangen”. Die woorden moeten dus worden weggelaten.⁷

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 9 en 11 van het ontwerp.

Artikel 10

In artikel 10, § 1, verleent de regering een machtiging aan zichzelf. Het artikel vormt een overbodige herhaling van artikel 87, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Die bepaling moet worden weggelaten en het vervolg moet worden hernummerd.

Artikel 17

Artikel 17 belast de minister-president met de uitvoering van het ontworpen besluit. Op de vraag waarom de minister-president daartoe wordt vermeld, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Le Ministre-Président est compétent pour l’exécution de ce texte en vertu de l’Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 août 2014 qui détermine que le Ministre-Président est notamment chargé du Développement territorial, de la Politique de la Ville et des Monuments et Sites.”

⁶ Die het veertiende tot het zesenvieftigste lid van de aanhef vormen.

⁷ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 74.

In plaats van een minister individueel aan te wijzen met vermelding van zijn bevoegdheden zoals ze in zijn benoemingsbesluit voorkomen, moet het lid van de regering dat bevoegd is voor de bij het besluit geregelde aangelegenheid echter op abstracte wijze worden aangewezen.⁸

Het ontwerp moet in die zin worden gewijzigd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre LIÉNARDY

⁸ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 167.