CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 63.723/4
du 11 juillet 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à la Commission régionale de développement'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.723/4
van 11 juli 2018

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie'

‡LW-GHSKCBBJ-GDHCDVT‡

Le 12 juin 2018, 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 'relatif à la Commission régionale de développement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 juillet 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO, conseiller d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juillet 2018.

*

Op 12 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor 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 'betreffende de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 11 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO, staatsraad, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2018.

*

‡LW-GHSKCBBJ-GDHCDVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 10, § 1er, 2°, et à l'article 32 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', le projet d'arrêté doit être soumis à l'accord du Ministre du Budget et l'avis de l'Inspecteur des Finances.

En l'espèce, il n'apparait pas que ces formalités auraient été accomplies.

Il appartiendra au Gouvernement d'y veiller.

2. Conformément à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale',

> « [c]haque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de *handistreaming*. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

Or le dossier à l'examen ne comporte pas une telle évaluation et le préambule ne la vise pas.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire et il en sera fait mention au préambule.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les règles de désignation des membres de la Commission, telles que prévues par l'arrêté en projet, spécialement en son article 2, sont lacunaires en ce qu'elles ne permettent pas de garantir, sur la base de critères objectifs et dans le respect du principe d'égalité, que ces membres seront des « experts indépendants » qui « représenteront » effectivement les huit disciplines énumérées à l'article 7 du CoBAT, tel que modifié par l'article 8 de l'ordonnance du 30 novembre 2017 'réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et

‡LW-GHSKCBBJ-GDHCDVT‡

l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes'.

Dans le même ordre d'idées, dès lors que la moitié des membres de la Commission est nommée par le Gouvernement sur présentation du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, dans le système mis en place par le texte en projet, il conviendra à tout le moins de prévoir que le choix des neuf membres qui dépendra du seul Gouvernement, tel que prévu au paragraphe 4 de l'article 2 du projet, garantira la représentation de toutes et chacune des disciplines considérées, en tenant compte des disciplines déjà représentées par les membres nommés sur présentation du parlement en vertu du paragraphe 3 de l'article 2 du projet.

Le texte en projet sera revu et complété à la lumière de ces observations.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, il y a lieu de mentionner l'article 7, alinéa 8, du CoBAT, qui constitue le fondement juridique du projet.

2. Des éléments qui figurent au dossier communiqué à la section de législation, il ressort que la Commission régionale de développement a donné son avis le 29 mars 2018 et non le 24 avril 2018.

L'alinéa 4 sera revu en conséquence.

3. Pour le surplus, de manière générale, les dates et mentions manquantes seront complétées.

DISPOSITIF

Article 2

Au paragraphe 4, conformément à l'article 7 du CoBAT, il convient d'écrire que le Gouvernement « nomme les membres présentés par le Parlement » et non « ratifie la proposition du Parlement ».

‡LW-GHSKCBBJ-GDHCDVT‡

Article 4

1. L'alinéa 3 est entaché d'une incohérence interne en ce qui concerne la notion d'intérêt d'un membre de la Commission et celle d'intérêt d'un parent ou allié d'un membre de la Commission.

Aux fins de lever cette incohérence, cet alinéa sera rédigé comme suit :

« Il est interdit à tout membre de délibérer sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaire, ou auxquels les parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement ont un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargés d'affaire ».

2. S'agissant de l'alinéa 4, il va de soi que la révocation ne peut être décidée que dans le respect du principe du caractère contradictoire de la procédure.

3. À l'alinéa 5, 3ème phrase, il échet de prendre en considération non seulement l'hypothèse où le membre de la Commission au remplacement duquel il est pourvu a démissionné, mais également celle où le membre au remplacement duquel il est pourvu est décédé ou a été révoqué. À cette fin, les mots « du membre démissionnaire » seront remplacés par les mots « de ce membre ».

Article 10

La disposition en projet n'est admissible qu'interprétée en ce sens qu'elle ne s'applique pas dans les hypothèses où le législateur lui-même a déjà prévu le délai dans lequel la Commission doit rendre son avis, comme c'est le cas, à titre d'exemple, dans l'article 7, alinéa 2, et dans l'article 18, § 5, alinéa 1er, du CoBAT.

Article 16

L'article 16 envisage d'abroger l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 janvier 2016 'modifiant l'arrêté du 3 septembre 2015 portant nomination des membres de la Commission régionale de Développement et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 2010, relatif à la Commission régionale de Développement'.

Or, cet article 3 avait pour seul objet de modifier l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 2010 'relatif à la Commission régionale de développement'. Cette disposition modificative est entrée en vigueur le 9 février 2016 [1] et a partant, à cette date, produit et épuisé ses effets, de sorte que l'abroger n'aurait aucun effet.

[1] L'article 5 de l'arrêté du 28 janvier 2016 prévoit que celui-ci entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, laquelle est intervenue le 9 février 2016.

‡LW-GHSKCBBJ-GDHCDVT‡

Par ailleurs, l'arrêté du 25 mars 2010 est lui-même déjà abrogé, dans son intégralité, par l'article 15 du projet.

L'article 16 de celui-ci est donc inutile, à double titre, et sera omis.

Articles 17 et 18

1. L'arrêté en projet tend tout particulièrement à tenir compte des modifications que l'article 8 de l'ordonnance du 30 novembre 2017 a apportées à l'article 7 du CoBAT.

Dès lors qu'il a cet objet, l'arrêté en projet ne pourra donc entrer en vigueur avant que l'article 8 de l'ordonnance du 30 novembre 2017 n'entre lui-même en vigueur, c'est-à-dire le 20 avril 2019, soit un an après la publication de cette ordonnance au *Moniteur belge* [2], laquelle est intervenue le 20 avril 2018.

Il est douteux qu'en prévoyant, dans l'article à l'examen, que l'arrêté en projet entre en vigueur le lendemain de sa publication au *Moniteur belge*, le Gouvernement ait tenu compte de cet élément. En tout état de cause, il appartient au Gouvernement de prendre les mesures requises pour s'assurer que l'arrêté en projet n'entre pas en vigueur avant le 20 avril 2019.

2. À cet égard, il est sans incidence que l'article 18 du projet prévoie, comme il le fait, que « La Commission est toutefois maintenue dans sa composition actuelle jusqu'au moment de son renouvellement par le Gouvernement et au plus tard le 1er janvier 2020 ».

En effet, une telle disposition, transitoire certes, n'a pas pour effet de permettre que l'arrêté en projet entre en vigueur avant la date d'entrée en vigueur de la disposition à laquelle il entend procurer exécution.

Par ailleurs, cet article 18 se borne ainsi à rappeler en substance, la règle qui résulte déjà de la combinaison de l'article 345 de l'ordonnance du 30 novembre 2017 et de l'article 7, dernier alinéa, du CoBAT, qui disposent respectivement comme suit :

> « Art. 345 [de l'ordonnance du 30 novembre 2017]. La composition actuelle de la Commission régionale de développement reste inchangée jusqu'au terme du mandat en cours, conformément à l'article 7, dernier alinéa, du Code ».
>
> « Art. 7 [dernier alinéa, du CoBAT]. Les membres de la Commission régionale sont désignés par le Gouvernement à chaque renouvellement complet du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et au plus tard le 1er janvier qui suit l'installation de celui-ci ».

Or, comme la section de législation l'a souvent rappelé, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative. En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier

[2] Conformément à l'article 343, alinéa 1er, 2°, de celle-ci.

‡LW-GHSKCBBJ-GDHCDVT‡

cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur. Il n'appartient pas non plus au Gouvernement d'ajouter à une règle de nature législative ou d'en modifier la portée.

3. En conclusion, l'article 18 du projet sera omis, et son article 17 sera revu à la lumière de ce qui précède.

*

‡LW-GHSKCBBJ-GDHCDVT‡

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 10, § 1, 2°, en artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak' moet het ontwerpbesluit aan de akkoordbevinding van de minister van Begroting en aan het advies van de inspecteur van Financiën voorgelegd worden.

In casu blijkt niet dat aan die vormvereisten voldaan is.

Het komt de regering toe ervoor te zorgen dat dit vormvoorschrift vervuld wordt.

2. Artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 'betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' luidt als volgt:

> "Elke minister en staatssecretaris evalueert elk ontwerp van wetgevende of regelgevende [akte] vanuit het oogpunt van *handistreaming*. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap dan geeft de minister of staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt."

Het voorliggende dossier bevat echter geen dergelijke evaluatie en in de aanhef wordt er niet naar verwezen.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit verplichte voorafgaande vormvereiste vervuld wordt en moet een verwijzing ernaar opnemen in de aanhef.

‡LW-GHSKCBBJ-GDHCDVT‡

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKING

De regels voor de aanwijzing van de leden van de Commissie, zoals bepaald in het ontworpen besluit, in het bijzonder in artikel 2 ervan, zijn gebrekkig gesteld in zoverre ze, op basis van objectieve criteria en met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, niet kunnen garanderen dat die leden "onafhankelijke experts" zullen zijn die daadwerkelijk de acht vakgebieden zullen "vertegenwoordigen" die opgesomd worden in artikel 7 van het BWRO, zoals gewijzigd bij artikel 8 van de ordonnantie van 30 november 2017 'tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen'.

In dezelfde gedachtegang dient, aangezien de helft van de leden van de Commissie door de regering benoemd wordt op voordracht van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, in de bij de ontworpen tekst ingevoerde regeling op zijn minst bepaald te worden dat de keuze van de negen leden die enkel van de regering zal afhangen, zoals vermeld in artikel 2, paragraaf 4, van het ontwerp, zal garanderen dat elk genoemd vakgebied vertegenwoordigd is, rekening houdend met de vakgebieden die reeds vertegenwoordigd zijn door de leden die krachtens artikel 2, paragraaf 3, van het ontwerp op voordracht van het parlement benoemd zijn.

De ontworpen tekst moet in het licht van die opmerkingen herzien en aangevuld worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het eerste lid moet artikel 7, achtste lid, van het BWRO vermeld worden dat de rechtsgrond vormt van het ontwerp.

2. Uit de gegevens die in het aan de afdeling Wetgeving bezorgde dossier opgenomen zijn, blijkt dat de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie haar advies op 29 maart 2018 gegeven heeft en niet op 24 april 2018.

Het vierde lid moet dienovereenkomstig herzien worden.

3. Voor het overige moeten de ontbrekende datums en vermeldingen telkens aangevuld worden.

‡LW-GHSKCBBJ-GDHCDVT‡

DISPOSITIEF

Artikel 2

Overeenkomstig artikel 7 van het BWRO dient in paragraaf 4 "De regering benoemt de door het Parlement voorgedragen leden" geschreven te worden in plaats van "De regering bekrachtigt de voordracht door het Parlement".

Artikel 4

1. Het derde lid vertoont een inhoudelijk gebrek aan samenhang tussen het begrip "belang van een lid van de Commissie" en het begrip "belang van een bloed- of aanverwant van een lid van de Commissie".

Teneinde die incoherentie te verhelpen moet dat lid als volgt gesteld worden:

> "Geen enkel lid mag beslissen over onderwerpen waarbij hij een rechtstreeks belang heeft, hetzij persoonlijk, hetzij als zaakgelastigde of waarbij bloed- of aanverwanten tot en met de tweede graad een rechtstreeks belang hebben, hetzij persoonlijk, hetzij als zaakgelastigde."

2. Wat het vierde lid betreft, spreekt het vanzelf dat slechts tot afzetting besloten kan worden met inachtneming van het beginsel dat de procedure op tegenspraak verloopt.

3. In het vijfde lid, derde zin, dient niet alleen het geval in overweging genomen te worden waarin het te vervangen lid van de Commissie ontslag genomen heeft, maar ook dat waarin het te vervangen lid overleden of afgezet is. Te dien einde moeten de woorden "van het ontslagnemend lid" vervangen worden door de woorden "van dat lid".

Artikel 10

De ontworpen bepaling is slechts aanvaardbaar wanneer ze aldus uitgelegd wordt dat ze niet van toepassing is in de gevallen waarin de wetgever zelf reeds de termijn bepaald heeft waarbinnen de Commissie haar advies moet geven, zoals dat bijvoorbeeld het geval is in artikel 7, tweede lid, en in artikel 18, § 5, eerste lid, van het BWRO.

Artikel 16

Artikel 16 strekt tot opheffing van artikel 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 januari 2016 'tot wijziging van het besluit van 3 september 2015 houdende benoeming van de leden van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie, alsook van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 maart 2010 betreffende de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie'.

‡LW-GHSKCBBJ-GDHCDVT‡

Dat artikel 3 had echter als enig doel artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 maart 2010 'betreffende de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie' te wijzigen. Die wijzigingsbepaling is op 9 februari 2016[1] in werking getreden en bijgevolg had ze op die datum eenmalige uitwerking waardoor de opheffing ervan geen enkel rechtsgevolg zou hebben.

Bovendien is het besluit van 25 maart 2010 zelf reeds volledig opgeheven bij artikel 15 van het ontwerp.

Artikel 16 van het ontwerp is dus in tweeërlei opzicht overbodig en dient weggelaten te worden.

Artikelen 17 en 18

1. Het ontworpen besluit strekt er in het bijzonder toe rekening te houden met de wijzigingen die bij artikel 8 van de ordonnantie van 30 november 2017 aangebracht zijn in artikel 7 van het BWRO.

Aangezien het ontworpen besluit daartoe strekt, mag het dus niet in werking treden voordat artikel 8 van de ordonnantie van 30 november 2017 zelf in werking treedt, dat wil zeggen op 20 april 2019, hetzij één jaar na de bekendmaking van die ordonnantie in het *Belgisch Staatsblad* [2], welke bekendmaking heeft plaatsgevonden op 20 april 2018.

Aangezien in het voorliggende artikel bepaald wordt dat het ontworpen besluit in werking treedt op de dag die volgt op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, valt het te betwijfelen dat de regering met dat gegeven rekening gehouden heeft. Het staat hoe dan ook aan de regering om de vereiste maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen dat het ontworpen besluit niet vóór 20 april 2019 in werking treedt.

2. In dat opzicht is het van geen belang dat, zoals dat hier gebeurt, artikel 18 van het ontwerp het volgende bepaalt: "De huidige samenstelling van de Commissie blijft evenwel behouden totdat zij volledig vernieuwd is door de Regering, uiterlijk op de 1ste januari 2020."

Op grond van een dergelijke bepaling, die weliswaar een overgangsbepaling is, mag het ontworpen besluit niet in werking treden vóór de datum van inwerkingtreding van de bepaling waaraan ze uitvoering wil verlenen.

Daarenboven wordt in dat artikel 18 in wezen enkel de regel overgenomen die reeds voortvloeit uit de gecombineerde lezing van artikel 345 van de ordonnantie van 30 november 2017 en artikel 7, laatste lid, van het BWRO, waarin respectievelijk het volgende bepaald wordt:

[1] Artikel 5 van het besluit van 28 januari 2016 bepaalt dat het in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, welke bekendmaking heeft plaatsgevonden op 9 februari 2016.

[2] Overeenkomstig artikel 343, eerste lid, 2°, ervan.

‡LW-GHSKCBBJ-GDHCDVT‡

"Art. 345 [van de ordonnantie van 30 november 2017]. De huidige samenstelling van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie blijft ongewijzigd tot aan het einde van het lopende mandaat, overeenkomstig artikel 7, laatste lid, van het Wetboek."

"Art. 7 [laatste lid, van het BWRO]. De leden van de Gewestelijke Commissie worden door de Regering aangewezen bij elke volledige vernieuwing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en uiterlijk op de 1e januari die volgt op zijn installatie."

Zoals de afdeling Wetgeving al vaak heeft opgemerkt, staat het echter niet aan de regering om in een verordeningsbesluit een regel over te nemen die reeds in een bepaling van wetgevende aard vervat is. Een dergelijke werkwijze kan immers verwarring doen ontstaan over de aard van de regel in kwestie. Ze kan bovendien de indruk wekken dat het aan de regering toekomt om die regel te wijzigen, terwijl die bevoegdheid uitsluitend bij de wetgever berust. Het komt de regering evenmin toe om een voorschrift toe te voegen aan een bepaling van wetgevende aard of om de draagwijdte ervan te wijzigen.

3. Kortom, artikel 18 van het ontwerp moet weggelaten worden en artikel 17 ervan moet herzien worden in het licht van het voorgaande.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER	LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT – DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE
Charles-Henri VAN HOVE	Jacques JAUMOTTE

‡LW-GHSKCBBJ-GDHCDVT‡