



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.096/2/V
du 10 septembre 2018

advies 64.096/2/V
van 10 september 2018

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'ordonnance du 28 mai 2015
créant un organisme d'intérêt
public centralisant la gestion de
la politique de prévention et de
sécurité en Région de
Bruxelles-Capitale'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest 'tot
wijziging van de ordonnantie
van 28 mei 2015 tot oprichting
van een instelling van openbaar
nut waarin het beheer van het
preventie- en veiligheidsbeleid
in het Brussels Hoofdstedelijk
Gewest is samengebracht'

Le 26 juillet 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 prorogé de plein droit * jusqu'au 11 septembre 2018, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 28 mai 2015 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 des vacations le 10 septembre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

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 10 septembre 2018.

*

Op 26 juli 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 van rechtswege* verlengd tot 11 september 2018 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 10 september 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, 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 10 september 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 3, 2^o, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' dispose que, pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, chaque ministre établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

En vertu de l'article 13, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', « le 'test genre' doit être complété avant la première mise à l'ordre du jour au Conseil des Ministres ».

En l'espèce, le dossier transmis au Conseil d'État ne contient aucun élément établissant que le « test genre » a été réalisé à propos du texte en projet.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à l'accomplissement de la formalité prescrite préalablement à l'adoption du texte en projet.

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 *handstreaming*. 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. L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire ¹.

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir notamment l'avis n° 63.154/4 donné le 11 avril 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2018 'modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 1992 relatif aux commissions de concertation', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63154.pdf>.

3. En application de l'article 16 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', l'avant-projet doit être soumis à l'accord du Ministre de la Fonction publique. Il conviendra de veiller à l'accomplissement de cette formalité préalable.

4. Compte tenu de l'article 10/32, en projet à l'article 8, l'avant-projet doit être soumis à la négociation syndicale.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet à l'examen tend à créer une « École régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours » (ci-après dénommée « Brusafe »), conçue comme un organisme régional « sous forme d'association » et doté de la personnalité juridique².

Brusafe réunirait les « Opérateurs³ de l'enseignement et de la formation des métiers de la prévention, de la sécurité et du secours actif en Région de Bruxelles-Capitale », le Gouvernement étant chargé de « définir » la liste de ces opérateurs⁴.

Brusafe serait notamment chargée de mettre en œuvre une vision intégrée et multidisciplinaire de la sécurité au sens large et de soutenir les différents opérateurs par la mutualisation de processus communs et la mise à disposition d'une infrastructure commune et multidisciplinaire.

Selon l'exposé des motifs, l'intention est de regrouper « les différentes structures qui prodiguent notamment les formations des gardiens de la paix, des gardiens de parc, des pompiers, des policiers, des secouristes-ambulanciers et autres acteurs de la chaîne de prévention, de sécurité et du secours ».

Le commentaire des articles précise à cet égard ce qui suit :

« À l'heure actuelle, les Opérateurs sont les quatre écoles évoquées ci-avant dans l'exposé des motifs, à savoir l'Institut de Formation d'Aide Médicale Urgente, le Centre de Formation des Pompiers de Bruxelles, l'École régionale d'Administration Publique et l'École régionale et intercommunale de Police ».

² Article 10/17 en projet de l'ordonnance du 28 mai 2015 'créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale'.

³ Dans la version néerlandaise du texte, deux termes différents sont utilisés pour le terme français « opérateur », à savoir « deelnemer » et « operator ». Il y a lieu d'uniformiser la terminologie. Si le mot « operator » est utilisé, il y a lieu de veiller à utiliser toujours le même pluriel. Dans un souci de cohérence, le mot « operator » a été utilisé dans l'avis de manière conséquente. L'attention de l'auteur est toutefois attirée sur le fait qu'il vaut mieux parler ici de « arbeider van onderwijs of opleidingen ».

⁴ L'article 10/30 en projet de la même ordonnance.

L'article 10/31 précise en outre les obligations qui s'imposeraient à ces opérateurs (élaboration d'un plan sectoriel de formation annuel et d'une proposition de plan de recrutement pluriannuel, transmettre les contenus et l'organisation des enseignements et des formations ainsi que le choix des formateurs); l'article 10/20 fait également état d'un « protocole cadre de collaboration » à conclure entre Brusafe et les opérateurs, qui devrait définir leurs engagements réciproques.

2. Étant donné l'ampleur de la portée de la notion d'opérateurs, l'avant-projet suscite des difficultés au regard des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

Rien n'exclut en effet *a priori* la participation d'opérateurs de formation à l'égard desquels la Région de Bruxelles-Capitale ne serait pas compétente, notamment des établissements d'enseignement⁵ ou de formation des policiers.

Or, l'association obligatoire, au sein de Brusafe, d'« opérateurs de l'enseignement et de la formation des métiers de la prévention, de la sécurité et du secours actif en Région de Bruxelles-Capitale » – et les obligations qui en découlent – ne peut se concevoir que si ces opérateurs relèvent des compétences de la Région, soit qu'il s'agisse d'opérateurs actifs dans des matières qui relèvent des compétences régionales, soit qu'il s'agisse d'organismes créés par la Région de Bruxelles-Capitale en tant qu'elle exerce les compétences de l'agglomération bruxelloise⁶.

On relèvera à cet égard que le pouvoir de tutelle que la Région exerce sur les pouvoirs locaux ne peut – en tant que tel – l'autoriser à imposer la participation à Brusafe et les obligations qui en découlent à, par exemple, des intercommunales. On relèvera également que la simple mention que « l'autonomie institutionnelle » des opérateurs sera garantie⁷ ne suffit pas à éviter les difficultés évoquées ci-dessus⁸.

Enfin, sur la manière de procéder afin d'associer des organismes ne relevant pas de la Région de Bruxelles-Capitale, il est renvoyé à l'observation générale n° 6 de l'avis n° 63.914/2/V donné le 27 août 2018 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'ordonnance du 28 mai 2015 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 sera revu en conséquence.

⁵ Voir l'exposé des motifs, p. 12.

⁶ Voir l'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

⁷ Voir l'article 10/18, § 2, alinéa 2 (« sans porter préjudice à l'autonomie institutionnelle des opérateurs visés »), et l'article 10/30, § 1^{er}, alinéa 3, en projet (« Chaque Opérateur conserve son autonomie institutionnelle »).

⁸ Il en va d'autant moins ainsi à la lecture de certains passages ambigus du commentaire de l'article 10/18 en projet, selon lequel, « [d]ans le cadre de l'exercice des missions précitées, l'Association ne contrariera en principe jamais l'autonomie institutionnelle des Opérateurs visés par la présente ordonnance, mais on ne peut exclure la possibilité qu'à un moment, face à une décision stratégique, l'Association ne puisse pas suivre la position des Opérateurs de sorte que le Gouvernement pourrait prévoir des exceptions, en lien avec le bon fonctionnement, la gestion, les objets ou les missions de l'Association et à l'exception de ce qui relève strictement des missions qui leurs sont conférées par leur secteur d'activité en raison d'une législation spécifique ».

3.1. Il découle de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'⁹, 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.

À cet égard, l'avant-projet pose plusieurs difficultés.

3.2. Tout d'abord, il n'apparaît pas clairement si l'intention est de faire de Brusafe un organisme régional placé sous l'autorité directe du Gouvernement ou, au contraire, un organisme doté d'organes autonomes.

À cet égard, le projet contient des dispositions contradictoires. En effet, si l'article 10/21 en projet prévoit que la gestion journalière est assurée par un « administrateur délégué », il ne charge aucun autre organe des actes de gestion qui excèdent cette gestion journalière. L'article 10/24 en projet crée bien un « conseil de gestion »¹⁰ mais l'article 10/25, qui définit ses missions, ne l'habilite pas à prendre les actes qu'implique la gestion autre que journalière, si ce n'est la « [mise en œuvre du] protocole cadre visé à l'article 10/20, § 2, de [l']ordonnance » (article 10/25, second tiret, en projet). Les autres actes que le « conseil de gestion » a pour mission d'établir (budget, compte, etc.), visés à l'article 10/25, premier tiret, en projet, il doit les soumettre pour approbation au Gouvernement.

Au regard de l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle', il n'est donc pas possible de déterminer si l'organisme administratif autonome relève de la première ou de la deuxième catégorie définies à l'article 85 de cette ordonnance, la première catégorie regroupant ceux qui sont « créés par ordonnance, [...] et soumis directement à l'autorité du Gouvernement », la deuxième catégorie regroupant, notamment, ceux qui sont aussi créés par ordonnance, mais qui « [bénéficient] d'une autonomie organique ». Si la création d'un « conseil de gestion » incite à penser qu'il s'agit d'un organisme bénéficiant d'une telle autonomie, le fait que des actes tels que les projets de budgets et les projets de comptes annuels sont soumis pour approbation au Gouvernement, constitue plutôt une caractéristique des organismes de première catégorie¹¹.

De même, l'article 10/24, alinéa 3, en projet prévoit la désignation de deux « commissaires du gouvernement ». Une telle désignation est en principe une caractéristique des organismes autonomes soumis au pouvoir de contrôle du gouvernement (et non au pouvoir hiérarchique direct) mais l'avant-projet s'abstient de donner un quelconque pouvoir de contrôle à ces « commissaires ».

⁹ Rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

¹⁰ L'article 10/27 en projet crée également un « conseil académique » mais, mis à part l'établissement d'un « plan régional de formation » à transmettre (article 10/29, alinéa 1^{er}, en projet) pour « validation » au conseil de gestion, lequel est chargé de le soumettre pour « approbation au Gouvernement » (article 10/25, premier tiret, cinquième puce, en projet), cet organe est consultatif et n'est chargé d'aucune tâche de gestion.

¹¹ Voir l'article 86, §§ 2 et 3, de l'ordonnance du 23 février 2006.

L'avant-projet doit donc être réexaminé sur ce point, de manière à faire apparaître clairement si Brusafe sera un organisme doté d'une autonomie et, dans une telle hypothèse, en organiser le contrôle par le Gouvernement, ou au contraire si les organes institués par l'avant-projet seront soumis à l'autorité hiérarchique directe du Gouvernement. Cette organisation du fonctionnement et du contrôle de Brusafe pourrait être réalisée en lui rendant applicable la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public' et en le classant dans la catégorie A (regroupant les organismes soumis à l'autorité du Gouvernement) ou dans la catégorie B (soumis au pouvoir de contrôle du Gouvernement, ce contrôle étant exercé à l'intervention de commissaires du Gouvernement pouvant prendre leur recours auprès du Gouvernement contre les décisions des organes de gestion)¹². En ce qui concerne les aspects budgétaires et comptables, l'auteur de l'avant-projet examinera s'il entend ou non prévoir des règles qui dérogent à celles prévues par les articles 85 à 91 de l'ordonnance du 23 février 2006, auquel cas il conviendra de les préciser.

À l'occasion de ce réexamen, l'auteur du projet prendra en considération également les autres difficultés suivantes.

3.3. Les articles 10/24 et 10/27 en projet sont relatifs aux organes de Brusafe, à savoir le conseil de gestion et le conseil académique. Ils prévoient notamment que seront membres de ces conseils les directeurs de chaque opérateur visé par l'avant-projet. Or, selon l'article 10/30, § 1^{er}, en projet, la liste des opérateurs qui feront partie de Brusafe sera déterminée par le Gouvernement. S'agissant d'un élément essentiel relatif à la composition de Brusafe, une telle habilitation au Gouvernement ne peut être admise.

L'article 10/30 en projet sera revu en conséquence.

3.4. L'article 10/18, § 5, en projet habilite le Gouvernement à confier des missions générales ou spécifiques à l'Association, « hors les missions d'enseignement et de formation attribuées et exercées par les Opérateurs visés par la présente ordonnance » (lire : « attribuées par les Opérateurs visés par la présente ordonnance et exercées par ceux-ci »).

Selon le commentaire de l'article, il s'agit,

« [...] dans le cadre des compétences ci-avant détaillées et hors les missions d'enseignement et de formations attribuées aux Opérateurs visés par la présente ordonnance et dans le respect du principe de légalité découlant de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, [de] confier des missions générales ou spécifiques en matière de prévention, de sécurité et de [secours] à l'Association, afin notamment de renforcer l'objectif de mutualisation présidant à sa création. Il s'agit de missions qui permettent à la Région d'exercer pleinement les compétences dont elle dispose ».

Interrogé sur les missions qui sont ainsi concrètement envisagées, le délégué du Ministre a fourni les précisions suivantes :

« Cette disposition signifie qu'hors les missions légalement attribuées aux écoles – le programme de formation de base des écoles notamment – relevant de la compétence

¹² Voir les articles 8 à 10 de la loi du 16 mars 1954.

fédérale, la Région se réserve le droit, eu égard à ses besoins spécifiques, de solliciter les écoles pour organiser certaines Missions.

L'accord qui a présidé à la Sixième réforme de l'État précisait l'intention du législateur fédéral en donnant la possibilité à la Région d'organiser des formations qui répondent à ses spécificités. Nous pourrions, dès lors répondre à des questions spécifiques à Bruxelles par le biais de formations complémentaires ou continue. (Ex : formation à l'utilisation de drones pour la gestion de grands événements, formation spécifiques relatives à la toxicomanie en milieu urbain, prostitution, ...).

Il peut également exister des missions spécifiques comme la participation des écoles à des 'job days' bruxellois relatifs aux métiers de la sécurité, de la prévention et du secours, ... ».

Il convient dès lors de préciser l'article 10/18, § 5, dans le sens indiqué, à savoir que le Gouvernement peut confier à Brusafe l'organisation de formations complémentaires en matière de sécurité, prévention et secours, afin de répondre à des spécificités bruxelloises.

3.5. L'article 10/26 en projet confie au conseil de gestion le soin d'arrêter un règlement d'ordre intérieur, en précisant les éléments qui doivent y figurer. Une telle disposition ne peut être admise que si, d'une part, l'avant-projet détermine lui-même les éléments essentiels du fonctionnement du conseil, notamment en ce qui concerne l'absence de l'administrateur délégué, les règles relatives aux conflits d'intérêts ainsi que les règles relatives aux délibérations (la seule précision que la collégialité est de règle n'est pas suffisante) et que, d'autre part, ce règlement d'ordre intérieur est soumis à l'approbation du Gouvernement ¹³.

Une observation analogue vaut pour les règles de fonctionnement du conseil académique, l'article 10/27, § 3, en projet renvoyant à cet égard à ce qui est défini dans le protocole cadre visé à l'article 10/20, § 2.

4.1. L'avant-projet crée Brusafe en insérant un nouveau chapitre dans l'ordonnance du 28 mai 2015 'créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale' (ci-après : Bruxelles – Prévention & Sécurité).

Cette façon de procéder pourrait se comprendre si Brusafe était conçu comme une structure interne à « Bruxelles – Prévention & Sécurité ». Or, bien que l'administrateur délégué de Brusafe soit le « Directeur Général de Bruxelles Prévention Sécurité ou son délégué » ¹⁴, Brusafe est conçu comme un organisme autonome, ayant une personnalité juridique propre.

¹³ Sur ce dernier point, voir l'avis n° 50.760/2 donné le 16 janvier 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 10 mai 2012 'modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi', www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50760.pdf.

¹⁴ Article 10/21 en projet.

Indépendamment de la question de savoir ce qui nécessite de créer un nouvel organisme régional ayant une personnalité juridique propre dans le domaine de la sécurité, de la prévention et du secours alors que l'ordonnance du 28 mai 2015 a précisément créé un organisme d'intérêt public chargé de centraliser la gestion dans ces domaines, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de consacrer un texte autonome à la création de Brusafe.

Si l'intention était toutefois de maintenir la création de Brusafe dans l'ordonnance du 28 mai 2015, il conviendrait de modifier l'intitulé de celle-ci afin de mieux refléter son contenu.

4.2. L'avant-projet d'ordonnance à l'examen tient compte des modifications en projet de l'ordonnance du 28 mai 2015 qui font l'objet de l'avant-projet d'ordonnance à propos duquel la section de législation a donné, le 27 août dernier, l'avis n° 63.914/2/V, précité¹⁵.

Il va de soi que, tout au long du processus législatif de ces deux textes modifiant la même ordonnance, il conviendra de veiller à assurer la cohérence entre eux.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. L'article 2, alinéa 1^{er}, prévoit l'insertion d'un chapitre *IVter*, intitulé « L'École régionale des métiers de la sécurité », dans l'ordonnance du 28 mai 2015. Il ressort de la suite du texte, ainsi que de l'exposé des motifs, que l'organisme ainsi créé vise les métiers de la sécurité, mais également ceux de la prévention et du secours.

L'intitulé du chapitre *IVter* sera revu en conséquence.

2. L'article 2, alinéa 2, envisage en outre d'insérer un article 10/16, qui prévoit la création de l'École régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours, appelée « Brusafe ». Or, tel est également l'objet de l'article 10/17, qui prend place dans la section « Création et missions », alors que l'article 10/16 ne fait partie d'aucune section.

Mieux vaut dès lors supprimer l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet.

Article 4

Article 10/17 en projet

1. L'organisme régional qui est créé est dénommé « École régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours » ou « Brusafe », alors que, dans la suite du texte, il est

¹⁵ Insertion d'un chapitre *IVter* qui contient les articles 10/16 à 10/35, alors que l'avant-projet ayant donné lieu à l'avis n° 63.914/2/V tend à insérer un chapitre *IVbis*, contenant les articles 10/1 à 10/15.

question de l'« association ». La multiplication des appellations (organisme, association, école, Brusafe) pour viser le même organisme n'aide pas à la compréhension de l'avant-projet.

2. S'il semble résulter de l'économie générale de l'avant-projet que l'École régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours tend s'appuyer sur plusieurs opérateurs, cela ne signifie pas qu'elle prend la forme juridique d'une association.

Il y a donc lieu d'éviter à l'alinéa 1^{er} d'évoquer la création d'un organisme « sous forme d'association ».

3. L'article 10/17 en projet et la suite de l'avant-projet seront revus à la lumière de ces observations.

Article 10/18 en projet

Selon l'article 10/18, § 2, d, en projet, l'Association a notamment pour mission de « favoriser le recrutement, la sélection et le maintien dans l'emploi d'effectifs de proximité au sein des services publics bruxellois faisant partie des métiers de la sécurité publique ».

Il va de soi que la mission ainsi confiée ne pourra s'exercer que dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, ainsi que des règles belges et européennes qui garantissent la libre circulation des travailleurs.

Article 5

L'article 10/19 en projet fait référence au « plan Global de Sécurité et de Prévention », dont la création est prévue par l'article 10/2 de l'ordonnance du 28 mai 2015, tel que l'avant-projet d'ordonnance ayant donné lieu à l'avis n° 63.914/2/V du Conseil d'État envisage de l'y insérer.

Sur l'absence de compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour élaborer un tel plan, il est renvoyé à l'observation générale n° 5 de cet avis.

Article 6

Il ressort des contacts pris avec le délégué du Ministre, d'une part, qu'un seul protocole cadre sera conclu entre Brusafe et tous les opérateurs et, d'autre part, que ce protocole sera conclu sur la base d'un projet arrêté par le Gouvernement et ensuite discuté entre les intervenants – qui pourraient décider de l'amender – et que le protocole cadre auquel ils aboutissent sera, *in fine*, soumis pour approbation au Ministre-Président.

Il convient de revoir l'article 10/20 afin que la procédure d'adoption du protocole cadre soit clairement précisée dans le texte en projet.

Article 7

1. À l'article 10/22, alinéa 3, en projet, il vaut mieux écrire :

« L'administrateur-délégué fait annuellement rapport [la suite comme au projet] ».
2. À l'article 10/27 en projet, il est erronément fait référence à l'« Académie ». Il est renvoyé à cet égard à l'observation n° 1 sous l'article 10/17 en projet (article 4 de l'avant-projet).

Article 8

À l'article 10/32, § 2, en projet, il est prévu que Brusafe peut « accueillir en son sein des membres du personnel chargé de mission par d'autres organisme, association ou autre ». Il convient de préciser la portée de cette disposition et, à tout le moins, de supprimer les termes « ou autre » qui sont beaucoup trop vagues.

Article 9

À l'article 10/34 en projet, les termes « à l'article 10/2325, de la présente ordonnance, » seront remplacés par les termes « à l'article 10/25 ».

Article 10

À l'article 10/35, 1°, en projet, il y a lieu d'omettre les mots « décidée par le Gouvernement », l'adoption du budget régional étant une prérogative du législateur en vertu de l'article 177, alinéa 2, de la Constitution.

OBSERVATIONS FINALES

L'ordonnance en projet sera relue attentivement sur le plan formel, notamment au regard des règles de légistique.

Pour ne prendre que quelques exemples :

1° il n'y a pas lieu d'indiquer l'accomplissement des formalités préalables dans l'arrêté de présentation d'une ordonnance ¹⁶ ;

2° dans la phrase liminaire de l'article 2, il convient de remplacer les termes « la même ordonnance » par les termes « l'ordonnance du 28 mai 2015 créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale » ;

¹⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n°s 226 à 228 et formule F 6.

3° à l'article 10/18, § 1^{er}, en projet, il convient, dans sa version française, de revoir l'énumération pour éviter des tournures de phrases telles que « l'association a pour objet de : d'organiser la concertation [...] » ou « de : encourager [...] » ;

4° à l'article 6, il convient de commencer le texte en projet de l'article 10/20 par les termes : « Article 10/20. » ;

5° lorsqu'il est fait référence à des dispositions de la même ordonnance, il n'est pas nécessaire d'indiquer « de la présente ordonnance ».

*

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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Luidens artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ stelt elke minister voor elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akte een evaluatieverslag op van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen.

Krachtens artikel 13, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ “[wordt] de ‘gendertest’ (...) ingevuld voor de eerste toevoeging aan de agenda in de Ministerraad”.

In casu bevat het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden geen enkele aanwijzing waaruit blijkt dat de “gendertest” uitgevoerd zou zijn met betrekking tot de ontworpen regeling.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste wordt vervuld voordat de ontworpen regeling wordt aangenomen.

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.”

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

Het voorliggende dossier bevat echter geen dergelijke evaluatie. De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit verplicht voorafgaand vormvereiste vervuld wordt.¹

3. Krachtens artikel 16 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ moet de minister van Ambtenarenzaken het voorontwerp akkoord bevinden. Er dient op toegezien te worden dat dat voorafgaande vormvereiste vervuld wordt.

4. Gelet op het ontworpen artikel 10/32 (artikel 8 van het voorontwerp), moet over het voorontwerp onderhandeld worden met de vakbonden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorliggende voorontwerp strekt tot oprichting van een “Gewestelijke School voor Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen” (hierna “Brusafe” genoemd), dat opgevat is als een gewestelijke instelling “in de vorm van een Vereniging” en rechtspersoonlijkheid heeft.²

Brusafe zou de “[operators]”³ uit het onderwijs en de opleidingen op het gebied van preventie, veiligheid en hulpdiensten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” samenbrengen, en de regering zou de lijst van die operators moeten “bepalen”.⁴

Brusafe zou onder andere worden belast met de tenuitvoerlegging van een geïntegreerde en multidisciplinaire visie op veiligheid in brede zin en met het ondersteunen van de verschillende operators, door gemeenschappelijke processen te bundelen en door te voorzien in een gemeenschappelijke, multidisciplinaire infrastructuur.

Volgens de memorie van toelichting ligt de bedoeling in het samenbrengen van “de verschillende structuren (...) die onder meer opleidingen verstrekken voor gemeenschapswachten, parkwachters, brandweerlieden, politieagenten, EHBO’ers-ambulanciers en andere [operators van] de preventie-, veiligheids- en hulpdienstketen”.

¹ Zie onder meer advies 63.154/4, op 11 april 2018 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2018 ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 29 juni 1992 betreffende de overlegcommissies’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63154.pdf>.

² Ontworpen artikel 10/17 van de ordonnantie van 28 mei 2015 ‘tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht’.

³ In de Nederlandse tekst van het ontwerp wordt voor de Franse term “opérateur” zowel de term “deelnemer” als de term “operator” gehanteerd. Er moet eenheid gebracht worden in de terminologie. Bovendien moet, indien de term “operator” wordt gebruikt, telkens eenzelfde meerderheidsvorm worden gehanteerd. In het advies is ter wille van de samenhang telkens het begrip “operator” gebruikt. Er wordt evenwel op gewezen dat de uitdrukking “aanbieder van onderwijs of opleidingen” correcter zou zijn.

⁴ Ontworpen artikel 10/30 van dezelfde ordonnantie.

In de artikelsgewijze toelichting staat daarover het volgende:

“Op dit ogenblik zijn de [operators] de vier hierboven in de memorie van toelichting genoemde scholen, namelijk het Opleidingsinstituut voor Dringende Medische Hulp, het Opleidingscentrum voor de Brusselse Brandweer, de Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur en de Gewestelijke en Intercommunale Politieschool.”

Voorts wordt in artikel 10/31 gepreciseerd welke verplichtingen voor die operators zouden gelden (een jaarlijks sectoraal opleidingsplan opstellen, een meerjarig wervingsplan voorstellen, de inhoud en organisatie van het onderwijs en de opleidingen overzenden alsook de keuze van de opleiders). Ook wordt in artikel 10/20 melding gemaakt van een “kaderprotocol voor de samenwerking”, dat afgesloten moet worden tussen Brusafe en de operators, waarin hun wederzijdse verbintenissen moeten worden vastgelegd.

2. Gelet op de ruime strekking van het begrip “operator”, geeft het voorontwerp aanleiding tot moeilijkheden in verband met de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het is *a priori* immers helemaal niet uitgesloten dat opleidingsoperators deelnemen die niet onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen, onder andere onderwijsinstellingen⁵ of instellingen voor de opleiding van politieagenten.

De verplichte samenbrenging binnen Brusafe van “[operators] uit het onderwijs en de opleidingen op het gebied van preventie, veiligheid en hulpdiensten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” – en de daaruit voortvloeiende verplichtingen – is echter alleen denkbaar als die operators onder de bevoegdheden van het Gewest vallen, waarbij het hetzij gaat om operators die actief zijn in aangelegenheden waarvoor het Gewest bevoegd is, hetzij om instellingen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft opgericht, uitvoering gevend aan de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie.⁶

Wat dat betreft moet worden opgemerkt dat de toezichtsbevoegdheid die het Gewest over de plaatselijke besturen uitoefent, als dusdanig niet kan betekenen dat het de deelname aan Brusafe en de verplichtingen die daaruit voortvloeien, kan opleggen aan bijvoorbeeld de intercommunales. Tevens valt op te merken dat het niet volstaat gewoon te vermelden dat “de institutionele autonomie” van de operators gegarandeerd wordt,⁷ om de hierboven geschetste moeilijkheden te voorkomen.⁸

⁵ Zie memorie van toelichting, 12.

⁶ Zie artikel 5 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

⁷ Zie het ontworpen artikel 10/18, § 2, tweede lid (“zonder afbreuk te doen aan de institutionele autonomie van de [bedoelde] operators”), en het ontworpen artikel 10/30, § 1, derde lid (“Iedere [operator] behoudt zijn institutionele autonomie”).

⁸ Dat is des te minder het geval wanneer men bepaalde onduidelijke passages leest van de bespreking van het ontworpen artikel 10/18, waarin het volgende staat: “De Vereniging zal in het kader van de uitoefening van de hiervoor bedoelde taken in beginsel de institutionele autonomie van de onder deze ordonnantie vallende [operators] verstoren (lees: nooit verstoren), maar het valt niet uit te sluiten dat zij op een bepaald moment bij een strategische beslissing het standpunt van de [operators] niet kan volgen, zodat de Regering uitzonderingen zou kunnen maken in

Wat betreft de handelwijze om instellingen die niet onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ressorteren samen te brengen, wordt ten slotte verwezen naar algemene opmerking 6 van advies 63.914/2/V, dat op 27 augustus 2018 gegeven is over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘tot wijziging van de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht’.

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

3.1. Uit artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’,⁹ dat het legaliteitsbeginsel inzake publiekrechtelijke rechtspersonen huldigt, vloeit voort dat, zoals die bepaling uitdrukkelijk stelt, de wetgever de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, alsook de werkwijze en het toezicht op de publiekrechtelijke rechtspersonen moet regelen, op zijn minst de essentiële aspecten ervan.

In dat opzicht doet het voorontwerp verschillende moeilijkheden rijzen.

3.2. Vooreerst blijkt niet duidelijk of het de bedoeling is van Brusafe een gewestelijke instelling te maken die rechtstreeks onder het gezag van de regering staat, dan wel, integendeel, een instelling met autonome organen.

Wat dat betreft, bevat het ontwerp tegenstrijdige bepalingen. Het ontworpen artikel 10/21 bepaalt immers wel dat een “gedelegeerd bestuurder” het dagelijks bestuur waarneemt, maar het belast geen enkel ander orgaan met bestuurshandelingen die verder gaan dan dat dagelijks bestuur. Bij het ontworpen artikel 10/24 wordt wel een “raad van bestuur” ingesteld,¹⁰ maar artikel 10/25, dat de opdrachten ervan bepaalt, machtigt die niet om handelingen te stellen die buiten het dagelijks bestuur vallen, behalve de “[tenuitvoerlegging van] het kaderprotocol als bedoeld in artikel 10/20, § 2, van [de] ordonnantie” (ontworpen artikel 10/25, tweede streepje). De “raad van bestuur” moet de andere handelingen die tot zijn takenpakket behoren (begroting, rekening enz.), vermeld in het ontworpen artikel 10/25, eerste streepje, ter goedkeuring aan de regering voorleggen.

Ten aanzien van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’ is het dus niet mogelijk vast te stellen of de autonome bestuursinstelling behoort tot de eerste of de tweede categorie die in artikel 85 van die ordonnantie worden gedefinieerd. De eerste categorie bevat de instellingen die zijn “opgericht bij ordonnantie (...) en rechtstreeks onderworpen [zijn] aan het gezag van de Regering”, de tweede categorie verenigt onder meer de instellingen die ook bij

verband met de goede werking, het beheer, de doelen of de taken van de Vereniging en met uitzondering van wat toebehoort aan de opdrachten die hen per activiteitssector zijn toevertrouwd op grond van een specifieke wetgeving”.

⁹ Toepasselijk gemaakt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

¹⁰ Bij het ontworpen artikel 10/27 wordt ook een “academische raad” ingesteld, maar dat is een raadgevend orgaan zonder enige bestuurstaak, behalve het opstellen van een “gewestelijk opleidingsplan” dat aan de raad van bestuur moet worden overgezonden (ontworpen artikel 10/29, eerste lid), die het na “validatie” “ter goedkeuring aan de Regering” moet voorleggen (ontworpen artikel 10/25, eerste streepje, vijfde opsommingsteken).

ordonnantie zijn opgericht maar die “een organieke autonomie” hebben. De oprichting van een “raad van bestuur” wekt weliswaar de indruk dat het gaat om een instelling met een dergelijke autonomie, maar het feit dat onder meer ontwerpbegrotingen en ontwerpen van jaarrekeningen ter goedkeuring aan de regering moeten worden voorgelegd, is eerder kenmerkend voor instellingen van de eerste categorie.¹¹

Evenzo voorziet het ontworpen artikel 10/24, derde lid, in de aanwijzing van twee “regeringscommissarissen”. Een dergelijke aanwijzing is in principe kenmerkend voor autonome instellingen die onder de controlebevoegdheid van de regering vallen (en niet onder het rechtstreekse hiërarchische gezag), maar het voorontwerp verzuimt enige controlebevoegdheid aan die “commissarissen” te verlenen.

Het voorontwerp moet op dat punt dus opnieuw worden onderzocht zodat duidelijk naar voren komt of Brusafe een instelling met autonomie is – en in dat geval moet het voorontwerp de controle erop door de regering organiseren –, dan wel of de organen die bij het voorontwerp worden opgericht daarentegen onder het rechtstreekse hiërarchische gezag van de regering komen. Die organisatie van de werkwijze van en van de controle op Brusafe zou tot stand kunnen worden gebracht door de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’ op Brusafe toepasselijk te maken en door Brusafe ofwel in categorie A (met de instellingen die onder het gezag van de regering staan) onder te brengen, ofwel in categorie B (instellingen die onder de controlebevoegdheid van de regering staan, welke controle uitgeoefend wordt via regeringscommissarissen die bij de regering beroep kunnen instellen tegen de beslissingen van de bestuursorganen).¹² Wat de budgettaire en boekhoudkundige aspecten betreft, moet de steller van het voorontwerp nagaan of hij al dan niet wenst te voorzien in regels die afwijken van de regels bepaald bij de artikelen 85 tot 91 van de ordonnantie van 23 februari 2006. In voorkomend geval moet hij die regels nader aangeven.

De steller van het ontwerp moet de herziening te baat nemen om zich ook over de volgende moeilijkheden te buigen.

3.3. De ontworpen artikelen 10/24 en 10/27 hebben betrekking op de organen van Brusafe, te weten de raad van bestuur en de academische raad. Ze bepalen inzonderheid dat de directeurs van iedere operator die in dit voorontwerp beoogd wordt, lid zijn van die raden. Luidens het ontworpen artikel 10/30, § 1, zal de lijst van de operators die deel zullen uitmaken van Brusafe, evenwel bepaald worden door de regering. Aangezien het gaat om een essentieel element wat de samenstelling van Brusafe betreft, is een dergelijke machtiging van de regering niet toelaatbaar.

Het ontworpen artikel 10/30 moet dienovereenkomstig herzien worden.

3.4. Bij het ontworpen artikel 10/18, § 5, wordt de regering gemachtigd algemene of specifieke taken aan de Vereniging toe te vertrouwen, “naast de onderwijs- en opleidingstaken die door de onder deze ordonnantie vallende operators worden toegekend en uitgevoerd (lees: die toegekend zijn aan en uitgevoerd worden door de operators die onder deze ordonnantie vallen)”.

¹¹ Zie artikel 86, §§ 2 en 3, van de ordonnantie van 23 februari 2006.

¹² Zie de artikelen 8 tot 10 van de wet van 16 maart 1954.

Luidens de toelichting bij het artikel gaat het erom “in het kader van de hierboven vermelde bevoegdheden en buiten de onderwijs- en opleidingstaken van de in deze ordonnantie bedoelde [operators], en met inachtneming van het legaliteitsprincipe dat voortvloeit uit artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, aan de Vereniging algemene of specifieke taken toe [te] vertrouwen op het gebied van preventie, veiligheid en hulpverlening, in het bijzonder ter versterking van de doelstelling van samenvoeging die aan de grondslag ligt van de oprichting ervan. Het betreft taken die het Gewest in staat stellen [zijn] bevoegdheden ten volle uit te oefenen”.

Op de vraag welke taken aldus concreet beoogd worden heeft de gemachtigde van de minister de volgende verduidelijkingen gegeven:

“Cette disposition signifie qu’hors les missions légalement attribuées aux écoles – le programme de formation de base des écoles notamment – relevant de la compétence fédérale, la Région se réserve le droit, eu égard à ses besoins spécifiques, de solliciter les écoles pour organiser certaines Missions.

L’accord qui a présidé à la Sixième réforme de l’État précisait l’intention du législateur fédéral en donnant la possibilité à la Région d’organiser des formations qui répondent à ses spécificités. Nous pourrions, dès lors répondre à des questions spécifiques à Bruxelles par le biais de formations complémentaires ou continue. (Ex : formation à l’utilisation de drones pour la gestion de grands évènements, formation spécifiques relatives à la toxicomanie en milieu urbain, prostitution, ...).

Il peut également exister des missions spécifiques comme la participation des écoles à des ‘job days’ bruxellois relatifs aux métiers de la sécurité, de la prévention et du secours,”

Bijgevolg dient artikel 10/18, § 5, in die zin verduidelijkt te worden, zodat daaruit naar voren komt dat de regering aan Brusafe de organisatie kan toevertrouwen van complementaire opleidingen inzake veiligheid, preventie en hulpverlening, teneinde tegemoet te komen aan de specifieke Brusselse situatie.

3.5. In het ontworpen artikel 10/26 wordt bepaald dat de raad van bestuur een huishoudelijk reglement opstelt en wordt aangegeven welke elementen daarin opgenomen moeten zijn. Een dergelijke bepaling is alleen toelaatbaar als, ten eerste, in het voorontwerp zelf de essentiële elementen worden bepaald aangaande de werkwijze van de raad, met name met betrekking tot de afwezigheid van de gedelegeerd bestuurder, de regels in verband met belangenconflicten alsook de regels inzake de beraadslagingen (de loutere vermelding dat collegialiteit de regel is, volstaat niet) en, ten tweede, dat huishoudelijk reglement ter goedkeuring voorgelegd wordt aan de regering.¹³

¹³ Met betrekking tot dat laatste punt, zie advies 50.760/2, op 16 januari 2012 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van het Waals Gewest van 10 mei 2012 ‘houdende wijziging van het decreet van 6 mei 1999 betreffende de “Office wallon de la Formation professionnelle et de l’Emploi” (Waalse Dienst voor Beroepsopleiding en Arbeidsbemiddeling)’, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/50760.pdf.

Een vergelijkbare opmerking geldt voor de werkingsregels van de academische raad. Wat dat betreft, wordt in het ontworpen artikel 10/27, § 3, verwezen naar wat gedefinieerd is in het kaderprotocol zoals bedoeld in artikel 10/20, § 2.

4.1. Bij het voorontwerp wordt Brusafe opgericht door een nieuw hoofdstuk in te voegen in de ordonnantie van 28 mei 2015 ‘tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht’ (Hierna: Brussel – Preventie & Veiligheid).

Die werkwijze zou te begrijpen zijn indien Brusafe opgevat zou zijn als een interne structuur van “Brussel - Preventie & Veiligheid”. Hoewel de gedelegeerd bestuurder van Brusafe de “Directeur-Generaal van Brussel Preventie en Veiligheid of zijn afgevaardigde” is,¹⁴ is Brusafe echter opgevat als een autonome instelling met eigen rechtspersoonlijkheid.

Los van de vraag waarom het nodig is een nieuwe gewestelijke instelling met eigen rechtspersoonlijkheid op te richten op het gebied van veiligheid, preventie en hulpverlening terwijl bij de ordonnantie van 28 mei 2015 precies een instelling van openbaar nut is opgericht die belast is met het centraliseren van het beheer op die gebieden, rijst de vraag of het niet beter zou zijn een autonome tekst te wijden aan de oprichting van Brusafe.

Als het echter de bedoeling zou zijn de oprichting van Brusafe te handhaven in de ordonnantie van 28 mei 2015, dan zou het opschrift daarvan aldus gewijzigd moeten worden dat de inhoud ervan beter wordt weergegeven.

4.2. In het voorliggende voorontwerp van ordonnantie wordt rekening gehouden met de ontworpen wijzigingen van de ordonnantie van 28 mei 2015 die het voorwerp uitmaken van het voorontwerp van ordonnantie waarover de afdeling Wetgeving op 27 augustus laatstleden het voornoemde advies 63.914/2/V gegeven heeft.¹⁵

Het spreekt voor zich dat in de loop van het wetgevingsproces van die twee teksten, waarbij dezelfde ordonnantie gewijzigd wordt, er toegezien zal moeten worden op de onderlinge samenhang ervan.

¹⁴ Ontworpen artikel 10/21.

¹⁵ Invoeging van een hoofdstuk IV^{ter} dat de artikelen 10/16 tot 10/35 omvat, terwijl het voorontwerp waarover advies 63.914/2/V gegeven is, strekt tot invoeging van een hoofdstuk IV^{bis}, dat de artikelen 10/1 tot 10/15 omvat.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

1. Bij artikel 2, eerste lid, wordt in de ordonnantie van 28 mei 2015 een hoofdstuk *IVter* ingevoegd met als opschrift “De Gewestelijke School voor Veiligheidsberoepen”. Uit het vervolg van de tekst, alsook uit de memorie van toelichting, volgt dat de aldus opgerichte instelling niet alleen de veiligheidsberoepen beoogt, maar ook de preventie- en hulpdienstberoepen.

Het opschrift van het hoofdstuk *IVter* moet dienovereenkomstig herzien worden.

2. Artikel 2, tweede lid, strekt bovendien tot invoeging van een artikel 10/16, waarbij voorzien wordt in de oprichting van een Gewestelijke School voor Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen, genaamd “Brusafe”. Dat is evenwel eveneens de strekking van artikel 10/17, dat opgenomen wordt in de afdeling “Oprichting en opdrachten”, terwijl artikel 10/16 van geen enkele afdeling deel uitmaakt.

Het verdient bijgevolg aanbeveling artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp te schrappen.

Artikel 4

Ontworpen artikel 10/17

1. De gewestelijke instelling die opgericht wordt, heet “Gewestelijke School voor Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen”, of “Brusafe”, terwijl er in het vervolg van de tekst sprake is van de “vereniging”. De veelheid aan benamingen (instelling, vereniging, school, Brusafe) om dezelfde instelling aan te duiden, maakt het begrip van het voorontwerp er niet makkelijker op.

2. Hoewel uit de algemene opzet van het voorontwerp lijkt te volgen dat de Gewestelijke School voor Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen rekt op de medewerking van meerdere operators, betekent dat niet dat ze de juridische vorm van een vereniging aanneemt.

Het verdient dus aanbeveling om in het eerste lid te vermijden gewag te maken van de oprichting van een instelling “in de vorm van een Vereniging”.

3. Het ontworpen artikel 10/17 alsook het vervolg van het voorontwerp, moeten herzien worden in het licht van die opmerkingen.

Ontworpen artikel 10/18

Luidens het ontworpen artikel 10/18, § 2, d, heeft de Vereniging inzonderheid de taak om “de aanwerving, de selectie en het behoud [te] bevorderen van buurtpersoneel bij de Brusselse openbare diensten die deel uitmaken van de openbare-veiligheidsberoepen”.

Het spreekt voor zich dat de aldus toevertrouwde opdracht uitgevoerd moet worden met inachtneming van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, en van de Belgische en Europese regels ter waarborging van het vrije verkeer van werknemers.

Artikel 5

In het ontworpen artikel 10/19 wordt verwezen naar het “Globaal Veiligheids- en Preventieplan”, waarvan de oprichting geregeld is bij artikel 10/2 van de ordonnantie van 28 mei 2015, zoals dat wordt ingevoegd bij het voorontwerp van ordonnantie waarover de Raad van State advies 63.914/2/V gegeven heeft.

Over het feit dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet bevoegd is om een dergelijk plan op te stellen, wordt verwezen naar algemene opmerking 5 van dat advies.

Artikel 6

Uit de contacten met de gemachtigde van de minister blijkt dat slechts één kaderprotocol afgesloten zal worden tussen Brusafe en alle operators en dat dit protocol afgesloten zal worden op basis van een ontwerp vastgesteld door de regering dat vervolgens besproken wordt door de belanghebbenden, die zouden kunnen beslissen om het te amenderen; het bereikte protocolakkoord zou dan, *in fine*, ter goedkeuring voorgelegd worden aan de minister-president.

Artikel 10/20 dient aldus herzien te worden dat de procedure voor het vaststellen van het protocol duidelijk omschreven wordt in de ontworpen tekst.

Artikel 7

1. In het ontworpen artikel 10/22, derde lid, schrijve men beter:

“De gedelegeerd bestuurder brengt jaarlijks verslag uit [voorts zoals in het ontwerp]”.

2. In het ontworpen artikel 10/27 wordt verkeerdelijk verwezen naar de “Academie”. Wat dat betreft, wordt verwezen naar de opmerking nr. 1 bij het ontworpen artikel 10/17 (artikel 4 van het voorontwerp).

Artikel 8

Het ontworpen artikel 10/32, § 2, bepaalt dat Brusafe “een beroep [kan] doen op personeelsleden-opdrachthouders van andere instellingen, verenigingen of andere”. De steller moet de draagwijdte van die bepaling verduidelijken en op zijn minst de woorden “of andere”, die veel te vaag zijn, weglaten.

Artikel 9

In het ontworpen artikel 10/34 moeten de woorden “artikel 10/25 van deze ordonnantie” vervangen worden door de woorden “artikel 10/25”. In de Franse versie van die bepaling, moet ook het cijfer “2325” vervangen worden door het cijfer “25”.

Artikel 10

In het ontworpen artikel 10/35, 1°, dienen de woorden “waartoe de Regering beslist,” weggelaten te worden aangezien de goedkeuring van de gewestelijke begroting krachtens artikel 177, tweede lid, van de Grondwet een prerogatief is van de ordonnantiegever.

SLOTOPMERKINGEN

De ontworpen ordonnantie moet wat de vorm betreft, nauwgezet herlezen worden, met name op wetgevingstechnisch vlak.

Om maar enkele voorbeelden te geven:

1° in het indieningsbesluit van een ordonnantie hoort niet te worden vermeld dat de voorafgaande vormvereisten vervuld zijn;¹⁶

2° in de inleidende zin van artikel 2 dienen de woorden “dezelf[d]e or[d]onnantie” vervangen te worden door de woorden “de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht”;

3° in de Franse tekst van het ontworpen artikel 10/18, § 1, dient de opsomming herzien te worden teneinde wendingen te voorkomen in de aard van “l’association a pour objet de : d’organiser la concertation (...)” of “de : encourager (...)” ;

4° in artikel 6 dient de ontworpen tekst van artikel 10/20 te beginnen met de woorden “Artikel 10/20.”;

¹⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 tot 228 en formule F 6.*

5° wanneer verwezen wordt naar bepalingen van dezelfde ordonnantie, is het niet nodig te schrijven “van deze ordonnantie”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT