



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.987/4
du 10 juillet 2023

advies 73.987/4
van 10 juli 2023

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'exécutant
l'article 19, §§ 1^{er} et 3, alinéa 1
de la Nouvelle loi communale'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'ter uitvoering van
artikel 19, §§ 1 en 3, eerste lid,
van de Nieuwe Gemeentewet'

Le 3 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'exécutant l'article 19, §§ 1^{er} et 3, alinéa 1 de la Nouvelle loi communale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 juillet 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2023.

*

Op 3 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met werk en beroepsopleiding, digitalisering en de plaatselijke besturen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit 'van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ter uitvoering van artikel 19, §§ 1 en 3, eerste lid, van de Nieuwe Gemeentewet'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2023.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« [V]u l'urgence motivée par la circonstance que les dispositions relatives à l'organisation et à l'exercice des fonctions communales doivent être publiées au moins un an avant la tenue des élections communales, en vertu du Code de bonne conduite en matière électorale faisant l'objet de l'Avis n° 190/2002 de la Commission européenne pour la Démocratie par le droit du Conseil de l'Europe et que le gouvernement veut s'assurer que le présent arrêté entre en vigueur un an avant les prochaines élections communales, soit le 13 octobre 2023 au plus tard ».

En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des mêmes lois (communication de l'avis dans un délai de trente jours, prolongé 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) ¹.

En l'espèce, l'urgence invoquée est démentie par la circonstance qu'il existe encore un laps de temps suffisant ² pour qu'interviennent avant le 13 octobre 2023 l'adoption de l'arrêté en projet et sa publication au *Moniteur belge*.

Par ailleurs, il y a lieu de constater que l'arrêté en projet a pour objet de déterminer les règles de calcul du traitement des bourgmestres et de fixer les modalités de paiement de ces traitements. De telles règles ne font pas partie des « éléments fondamentaux du droit électoral », au sens du « Code de bonne conduite en matière électorale », pour lesquels ce Code prévoit, aux fins de garantir la stabilité du droit électoral, qu'ils « ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection [...] » ³.

¹ Voir en ce sens, notamment, l'avis n° 70.434/1-2-3-4-VR donné le 17 novembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 27 décembre 2021, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2349/001, pp. 205-209.

² Pour rappel, conformément à l'article 84, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', lorsque la demande d'avis porte sur un projet d'arrêté réglementaire et que la section de législation n'a pas communiqué d'avis dans les délais visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ou dans un délai supplémentaire accordé par le demandeur d'avis avant l'expiration de ceux-ci, le Conseil d'État est dessaisi de la demande.

³ Le Code prévoit en effet à ce propos :

« Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire ».

La demande est par conséquent irrecevable.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“[V]u l’urgence motivée par la circonstance que les dispositions relatives à l’organisation et à l’exercice des fonctions communales doivent être publiées au moins un an avant la tenue des élections communales, en vertu du Code de bonne conduite en matière électorale faisant l’objet de l’Avis n° 190/2002 de la Commission européenne pour la Démocratie par le droit du Conseil de l’Europe et que le gouvernement veut s’assurer que le présent arrêté entre en vigueur un an avant les prochaines élections communales, soit le 13 octobre 2023 au plus tard.”

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen wordt verzocht om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’ (advies mee te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kan worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van dezelfde gecoördineerde wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen, verlengd met 15 dagen wanneer die termijn ingaat tussen 15 en 31 juli of afloopt tussen 15 juli en 15 augustus).¹

In casu wordt de aangevoerde spoedeisendheid ontkracht door de omstandigheid dat er nog voldoende tijd overblijft² opdat het ontworpen besluit voor 13 oktober 2023 kan worden vastgesteld en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Er dient voorts vastgesteld te worden dat het ontworpen besluit ertoe strekt de regels voor de berekening van de wedde van de burgemeesters te bepalen, alsook de wijzen van betaling van die wedde. Dergelijke regels vallen niet onder de “*éléments fondamentaux du droit électoral*”,

¹ Zie in dat verband inzonderheid advies 70.434/1-2-3-4-VR van 17 november 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2021, *Parl. St.* Kamer 2021-22, nr. 2349/001, 205-209.

² Er wordt in dat verband aan herinnerd dat, overeenkomstig artikel 84, § 4, tweede lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’, wanneer de adviesaanvraag betrekking heeft op een ontwerp van reglementair besluit en de afdeling Wetgeving geen advies heeft medegedeeld binnen de termijnen gesteld in paragraaf 1, eerste lid, of binnen een bijkomende termijn, door de adviesaanvrager verleend vóór het verstrijken van die termijnen, de adviesaanvraag aan de Raad van State wordt onttrokken.

als bedoeld in de “Code de bonne conduite en matière électorale”, die volgens die code “ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d’un an avant une élection (...)” teneinde de stabilité van het kiesrecht te waarborgen.³

De adviesaanvraag is bijgevolg niet-ontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

³ Die Code bepaalt in dat verband immers het volgende:

“Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d’un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire”.