



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.265/2
du 28 octobre 2015

advies 58.265/2
van 28 oktober 2015

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
transfert de personnel vers le
Bureau bruxellois de la
planification'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende de
overheveling van personeel
naar het Brussels
Planningsbureau'

Le 6 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 'portant transfert de personnel vers le Bureau bruxellois de la planification'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 28 octobre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

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 28 octobre 2015.

*

Op 6 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit 'houdende de overheveling van personeel naar het Brussels Planningsbureau'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 28 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, 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 28 oktober 2015.

*

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

FONDEMENT JURIDIQUE

L'alinéa 1^{er} du préambule de l'arrêté en projet mentionne, à titre de fondement légal, la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public'.

L'on ne distingue dans cette loi aucune disposition conférant compétence au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour organiser un transfert de personnel vers un organisme d'intérêt public bruxellois.

Seul l'article 11 de l'ordonnance du 29 juillet 2015 'portant création du Bureau bruxellois de la planification' constitue le fondement juridique permettant l'adoption de l'arrêté examiné.

L'alinéa 1^{er} du préambule sera omis.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'alinéa 8 du préambule mentionne l'accord du Ministre du Budget. Cet accord ne figure pas dans les pièces annexées au projet, celles-ci indiquant que ledit accord a été sollicité.

Il convient à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

2. L'alinéa 9 du préambule fait état de l'accord « de la ministre chargée de la Fonction publique, donné le... ».

Le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale est le ministre compétent en matière de fonction publique en vertu de l'article 2, 9°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2014 'fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale', et ce même si une secrétaire d'État a été chargée de cette matière.

Le Ministre-Président étant le ministre proposant, il n'y a pas lieu de consacrer un visa à son accord sur le texte en projet. Il est donc préférable d'omettre l'alinéa 9 du préambule.

EXAMEN DU PROJET

Intitulé

Dans l'intitulé, il convient de placer les mots « du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale » entre le mot « arrêté » et les mots « portant transfert de personnel ».

PRÉAMBULE

1. Il y a lieu de mentionner, en début de préambule, l'auteur du texte. Partant, il convient de faire débiter le préambule du projet par les mots « Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, »¹.

2. Il convient de citer au préambule tous les actes de droit interne ainsi que leurs articles, voire leurs subdivisions, qui constituent le fondement juridique précis d'un arrêté².

Partant, il convient de compléter l'alinéa 2 – qui devient l'alinéa 1^{er} – en précisant la date d'adoption de l'ordonnance 'portant création du Bureau bruxellois de la planification', soit le 29 juillet 2015, et l'article qui constitue le fondement légal de l'arrêté en projet, soit l'article 11.

3. Aux alinéas 4, 5 et 6 sont mentionnés trois arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014.

Or, ces arrêtés ne constituent ni les fondements juridiques de l'arrêté en projet ni des textes modifiés par celui-ci.

Partant, les alinéas 4, 5 et 6 doivent être omis.

Cependant, il peut être considéré que ces arrêtés du Gouvernement du 27 mars 2014 font partie du cadre juridique dans lequel le projet examiné est pris, de sorte que la mention de leur existence peut être envisagée dans les considérants du préambule³.

4. Il y a lieu de mentionner la date des différents avis et accords obtenus au titre de formalités préalables.

5. Le Ministre-Président étant le ministre compétent en matière de fonction publique, lui seul doit être mentionné comme ministre proposant.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 3-1-2.

² *Ibid.*, recommandation n° 23.

³ *Ibid.*, recommandation n° 25.

Le dernier alinéa du préambule sera rédigé comme suit :

« Sur la proposition du Ministre-Président, chargé de la fonction publique ».

Une observation analogue vaut pour la signature.

DISPOSITIF

Article 3

Comme la disposition à l'examen paraphrase l'article 11, § 3, de l'ordonnance précitée, elle sera omise.

Article 7

L'article 7 prévoit que le présent arrêté entre en vigueur « à la date fixée par le Gouvernement ».

Interrogée oralement sur cette date d'entrée en vigueur, la déléguée du Ministre-Président a indiqué que l'objectif est de faire entrer en vigueur à la même date l'ensemble des dispositions relatives au nouveau bureau bruxellois de la planification.

Sur ce point, l'ordonnance précitée du 29 juillet 2015 'portant création du Bureau bruxellois de la planification', dont l'article 11 procure un fondement juridique au projet, n'est pas encore entrée en vigueur. Elle entrera en vigueur « à une date à fixer par le Gouvernement ».

Compte tenu de ce qui précède, l'article 7 sera modifié pour faire entrer en vigueur l'arrêté à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Article 8

La disposition d'exécution étant destinée à perdurer dans le temps, indépendamment de la répartition actuelle des compétences entre les membres du Gouvernement, il y a lieu de rédiger la disposition comme suit :

« Le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

Signature

En vertu de l'article 41, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993, les secrétaires d'État ne font pas partie du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Ils ne sont donc pas habilités à proposer ou à signer, même conjointement avec un membre du Gouvernement, des projets d'arrêtés du Gouvernement de cette Région.

Par conséquent, l'arrêté examiné ne doit pas être signé par la Secrétaire d'État du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargée de la Fonction publique ⁴.

*

⁴ Le projet, s'il mentionne comme signataires du texte la Secrétaire d'État chargée de la Fonction publique et le Ministre-Président, n'est signé que par ce dernier.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

RECHTSGROND

In het eerste lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’ als rechtsgrond opgegeven.

In die wet is geen bepaling opgenomen die aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de bevoegdheid verleent een personeelsoverheveling te regelen naar een Brusselse instelling van openbaar nut.

Alleen artikel 11 van de ordonnantie van 29 juli 2015 ‘houdende oprichting van het Brussels Planningsbureau’ biedt de rechtsgrond die het mogelijk maakt het voorliggende besluit aan te nemen.

Het eerste lid van de aanhef dient te worden weggelaten.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. In het achtste lid van de aanhef wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de minister van Begroting. Die akkoordbevinding is niet terug te vinden in de bij het ontwerp gevoegde stukken, waaruit alleen blijkt dat om de akkoordbevinding in kwestie is verzocht.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

2. In het negende lid van de aanhef wordt gewag gemaakt van “het akkoord van de Minister bevoegd voor Ambtenarenzaken, gegeven op ...”.

Krachtens artikel 2, 9°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijk Regering van 20 juli 2014 ‘tot vaststelling van de bevoegdheden van de ministers van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering’ is de minister bevoegd voor het Openbaar Ambt de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zelfs indien een staatsecretaris met die aangelegenheid belast is.

Aangezien de minister-president de voordragende minister is, is het niet nodig een aanhefverwijzing te wijden aan zijn akkoordbevinding met betrekking tot de ontworpen tekst. Het is dus verkieselijk het negende lid weg te laten uit de aanhef.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Opschrift

In het opschrift dienen de woorden “van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering” te worden ingevoegd tussen het woord “besluit” en de woorden “houdende de overheveling van personeel”.

AANHEF

1. De steller van het ontwerp dient te worden vermeld aan het begin van de aanhef. De aanhef van het ontwerp moet dan ook beginnen met de woorden “De Brusselse Hoofdstedelijke Regering.”.¹

2. In de aanhef dient te worden verwezen naar alle teksten van intern recht alsmede naar de artikelen ervan, en zelfs naar de onderverdelingen ervan, die de precieze rechtsgrond opleveren voor het besluit.²

Het tweede lid – dat het eerste lid wordt – dient dan ook te worden aangevuld met de datum waarop de ordonnantie ‘houdende oprichting van het Brussels Planningsbureau’ is aangenomen, namelijk 29 juli 2015, en met het artikel dat de rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, namelijk artikel 11.

3. In het vierde, het vijfde, en het zesde lid worden drie besluiten vermeld van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014.

Die besluiten bieden echter geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, noch voor de regelingen die erbij worden gewijzigd.

Het vierde, het vijfde en het zesde lid dienen dan ook te worden weggelaten.

Er kan evenwel van worden uitgegaan dat die besluiten van de regering van 27 maart 2014 deel uitmaken van het juridisch kader waarin het voorliggende ontwerp is vastgesteld, zodat het bestaan ervan in de aanhef kan worden vermeld in de vorm van overwegingen.³

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, formule F 3-1-2.

² *Ibid.*, aanbeveling 23.

³ *Ibid.*, aanbeveling 25.

4. De datum van de verschillende adviezen en akkoordbevindingen die zijn verkregen in het kader van het vervullen van de voorafgaande vormvereisten, moet worden vermeld.

5. Aangezien de minister-president de minister is die bevoegd is voor het Openbaar Ambt, moet alleen hij worden vermeld als voordragende minister.

Het laatste lid van de aanhef dient gesteld te worden als volgt:

“Op de voordracht van de Minister-President, bevoegd voor het Openbaar Ambt”.

Een analoge opmerking geldt voor de ondertekening.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Aangezien de voorliggende bepaling een parafrasering is van artikel 11, § 3, van de voornoemde ordonnantie, dient ze te worden weggelaten.

Artikel 7

Artikel 7 bepaalt dat het onderhavige besluit in werking treedt “op de dag die door de Regering wordt vastgesteld”.

De gemachtigde van de minister-president heeft, toen haar mondeling gevraagd is aangegeven dat het de bedoeling is alle bepalingen met betrekking tot het nieuwe Brussels Planningsbureau op dezelfde dag in werking te laten treden.

Wat dat betreft, is de voornoemde ordonnantie van 29 juli 2015 ‘houdende oprichting van het Brussels Planningsbureau’, waarvan artikel 11 rechtsgrond biedt voor het ontwerp, nog niet in werking getreden. Ze zal in werking treden “op een door de Regering vast te stellen datum”.

Gelet op wat voorafgaat, moet artikel 7 dusdanig worden gewijzigd dat het besluit in werking treedt op de datum van inwerkingtreding van de ordonnantie.

Artikel 8

Aangezien het de bedoeling is dat een uitvoeringsbepaling blijft voortduren in de tijd, ongeacht de huidige verdeling van de bevoegdheden tussen de leden van de regering, dient die bepaling te worden gesteld als volgt:

“De minister bevoegd voor het Openbaar Ambt wordt belast met de uitvoering van dit besluit”.

Ondertekening

Krachtens artikel 41, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen', gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, maken de staatssecretarissen geen deel uit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Ze zijn dus niet gemachtigd om ontwerpbesluiten van de regering van dat gewest voor te dragen of te ondertekenen, zelfs niet samen met een lid van de regering.

Bijgevolg mag het voorliggende besluit niet worden ondertekend door de staatssecretaris van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met het Openbaar Ambt.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁴ Hoewel in het ontwerp zowel de Staatssecretaris bevoegd voor Ambtenarenzaken als de Minister-President als ondertekenaars van de tekst worden vermeld, wordt het ontwerp alleen door die laatste ondertekend.