



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.085/4
du 13 mars 2023

advies 73.085/4
van 13 maart 2023

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
différentes dispositions de la
Nouvelle loi communale'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest 'tot
wijziging van verschillende
bepalingen van de Nieuwe
Gemeentewet'

Le 10 février 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 trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant différentes dispositions de la Nouvelle loi communale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 mars 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 13 mars 2023.

*

Op 10 februari 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 dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van verschillende bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 13 maart 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 13 maart 2023.

*

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.

1. Le préambule d'un arrêté de présentation d'un projet d'ordonnance se limite, en règle, à la mention des ministres qui le proposent¹.

Les visas seront donc omis.

2. L'article 2 de l'avant-projet vise notamment à abroger les paragraphes 2 et 3 de l'article 28 de la Nouvelle loi communale (ci-après : la « NLC ») qui s'appliquent uniquement aux communes de la région de langue allemande, les communes énumérées à l'article 7 des lois 'sur l'emploi des langues en matière administrative', coordonnées le 18 juillet 1966, ainsi que les communes de Comines-Warneton et de Fourons.

Or, la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente pour abroger ces dispositions dès lors qu'elles s'appliquent à des communes situées en dehors du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, en vertu de l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', l'ordonnance est d'application sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Par conséquent, il convient de modifier uniquement l'article 28, § 1^{er}, de la NLC².

3. L'article 7 de l'avant-projet tend à abroger des arrêtés royaux à portée individuelle. Ceux-ci sont en effet devenus désuets suite à l'abrogation des articles 29 et 66 de la NLC³.

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

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 227, a).

² Voir notamment l'avis n° 64.097/4 donné le 17 septembre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 17 juillet 2020 'modifiant la Nouvelle loi communale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-2020, n° A-145/1, p. 54.

³ L'article 29 de la NLC a été abrogé par l'article 44 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 'modifiant la nouvelle loi communale' et l'article 66 de la NLC, par l'article 19 de l'ordonnance du 17 juillet 2020.

Cependant, dans un texte à portée générale, il est de règle de ne pas énoncer de disposition à portée individuelle ⁴. Il convient en tout état de cause de mentionner l'intitulé exact de ces différents arrêtés royaux ⁵.

Par contre, il y a lieu d'abroger l'arrêté royal à portée réglementaire qui puisait son fondement juridique dans les dispositions légales abrogées, à savoir l'arrêté royal du 24 octobre 1978 'fixant les critères des reclassements de communes prévus par l'article 130, alinéas 1 et 2, de la loi communale' ⁶.

*

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 84.

⁵ Ainsi, par exemple, il faut omettre le 2° et remplacer au 1° les mots « reclassant la commune de Saint-Josse-ten-Noode » par les mots « reclassant certaines communes en application de l'article 130, alinéas 1 et 2, de la loi communale ».

⁶ Comme il ressort de l'annexe II (« Table de concordance ») de l'arrêté royal du 24 juin 1988 'portant codification de la loi communale sous l'intitulé « Nouvelle loi communale »', l'article 130 de l'ancienne loi communale, abrogé par l'article 2, 27°, de la loi du 26 mai 1989 'ratifiant l'arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé « Nouvelle loi communale »', correspond aux articles 29 et 66 de la NLC.

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.

1. In de aanhef van besluiten tot indiening van een ontwerp van ordonnantie wordt in de regel alleen vermeld welke ministers het besluit voordragen.¹

De aanhefverwijzingen moeten dan ook weggelaten worden.

2. Artikel 2 van het voorontwerp strekt inzonderheid tot opheffing van de paragrafen 2 en 3 van artikel 28 van de Nieuwe Gemeentewet (hierna: de “NGW”), die alleen van toepassing zijn op de gemeenten van het Duits taalgebied, de gemeenten opgesomd in artikel 7 van de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966, alsook op de gemeenten Komen-Waasten en Voeren.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is evenwel niet bevoegd om die bepalingen op te heffen, aangezien ze van toepassing zijn op gemeenten die buiten het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gelegen zijn. Krachtens artikel 7, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, zijn ordonnanties immers van toepassing op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Bijgevolg dient alleen artikel 28, § 1, van de NGW gewijzigd te worden.²

3. Artikel 7 van het voorontwerp strekt tot opheffing van koninklijke besluiten met een individuele strekking. Die koninklijke besluiten zijn immers in onbruik geraak ten gevolge van de opheffing van de artikelen 29 en 66 van de NGW.³

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

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wettelijke en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 227, a).

² Zie inzonderheid advies 64.097/4 van 17 september 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 17 juli 2020 ‘tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet’, *Parl.St.* Br.Parl. 2019-20, nr. A-145/1, 54.

³ Artikel 29 van de NGW is opgeheven bij artikel 44 van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘tot wijziging van de nieuwe gemeentewet’ en artikel 66 van de NGW bij artikel 19 van de ordonnantie van 17 juli 2020.

Evenwel worden in een tekst van algemene strekking in de regel geen bepalingen met een individuele strekking opgenomen.⁴ Hoe dan ook dient het exacte opschrift van al die koninklijke besluiten vermeld te worden.⁵

Daarentegen bestaat er grond om over te gaan tot de opheffing van het koninklijk besluit met verordenende strekking waarvan de rechtsgrond te vinden was in de opgeheven wettelijke bepalingen, namelijk van het koninklijk besluit van 24 oktober 1978 ‘houdende vaststelling der criteria voor de klasseverheffing van gemeenten, voorzien bij artikel 130, eerste en tweede lid, van de gemeentewet’.⁶

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 84.

⁵ Zo, bijvoorbeeld, moet de bepaling onder 2° weggelaten worden en moeten in de bepaling onder 1° de woorden “tot herklassering van de gemeente Sint-Joost-ten-Node” vervangen worden door de woorden “houdende klasseverheffing van bepaalde gemeenten bij toepassing van artikel 130, eerste en tweede lid, van de gemeentewet”.

⁶ Zoals uit bijlage II (“Concordantietabel”) bij het koninklijk besluit van 24 juni 1988 ‘tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift “Nieuwe gemeentewet”’ blijkt, stemt artikel 130 van de oude gemeentewet, dat opgeheven is bij artikel 2, 27°, van de wet van 26 mei 1989 ‘tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 24 juni 1988 tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift “Nieuwe gemeentewet”’, overeen met de artikelen 29 en 66 van de NGW.