CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.122/2
du 21 mars 2022

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 et confiant l'exercice des missions du Haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, au directeur général de cet organisme'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.122/2
van 21 maart 2022

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'houdende 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 en ertoe strekkende de uitoefening van de taken van de hoge ambtenaar bedoeld in artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen toe te vertrouwen aan de directeur-generaal van die instelling'

‡LW-CFDWICDCD-HBBCCVT‡

Le 28 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, 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 et confiant l'exercice des missions du Haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, au directeur général de cet organisme'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 mars 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 mars 2022.

*

Op 28 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende 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 en ertoe strekkende de uitoefening van de taken van de hoge ambtenaar bedoeld in artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen toe te vertrouwen aan de directeur-generaal van die instelling'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 maart 2022.

*

‡LW-CFDWICDCD-HBBCCVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique 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. Dans l'intitulé, il y a lieu de remplacer les mots « et confiant l'exercice des missions » par les mots « et créant l'École régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours – Brusafe afin de confier l'exercice des missions ».

2. Il convient de rédiger l'article 4 de l'avant-projet de la manière suivante :

> « À l'article 10/26, § 1er, alinéa 1er, de la même ordonnance, les mots 'du directeur général de Bruxelles Prévention et Sécurité et du haut fonctionnaire' sont remplacés par les mots 'et du directeur général de Bruxelles Prévention et Sécurité' ».

Ceci étant, cette modification aura pour effet de ne plus faire figurer l'autorité exerçant les fonctions de haut fonctionnaire, soit, selon l'ordonnance du 28 mai 2015 telle que sa modification est envisagée par les articles 2 et 3 de l'avant-projet à l'examen, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Prévention et Sécurité, ou son représentant parmi les membres du conseil académique de Brusafe.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si telle est bien son intention.

3. Selon l'article 5 de l'avant-projet, le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Prévention & Sécurité en exercice au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet exercera les missions de haut fonctionnaire comme l'organise l'article 7 de l'ordonnance modifiée, remplacé par l'article 3 de l'avant-projet.

La fonctionnaire dirigeante en exercice a été désignée pour exercer le mandat de directrice générale A5 à partir du 15 juillet 2021 par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 2021. Conformément à l'article 432 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale', la durée du mandat est de cinq ans.

En outre, elle a été désignée en qualité de haut fonctionnaire *ad interim* pour une durée d'un an à partir du 26 juillet 2021 par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juillet 2021 'attribuant temporairement à la fonctionnaire dirigeante de Bruxelles Prévention & Sécurité les missions du haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, tel que modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014'.

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

‡LW-CFDWICDCD-HBBCCVT‡

En sa séance du 31 août 2021, le Gouvernement fédéral a émis un avis conforme sur la désignation de la fonctionnaire dirigeante à la fonction de haut fonctionnaire *ad interim* en application de l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

La désignation de la fonctionnaire dirigeante de Bruxelles Prévention & Sécurité en qualité de haut fonctionnaire *ad interim* prendra néanmoins automatiquement fin lors de l'entrée en vigueur de la disposition transitoire prévue à l'article 5 de l'ordonnance en projet. À partir de la même date, la fonctionnaire dirigeante exercera les missions de haut fonctionnaire dans le cadre de son mandat, lequel expirera en principe le 15 juillet 2026.

Il s'ensuit que, conformément à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, cette nouvelle désignation devra également faire l'objet d'un avis conforme du Gouvernement fédéral et que l'article 5 de l'avant-projet ne pourra dès lors entrer en vigueur qu'à ce moment-là.

4. Il résulte de l'article 6 que l'ordonnance en projet entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 33, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, il faut renoncer en principe à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Selon le commentaire de l'article 6,

> « [v]u l'importance des questions de sécurité à Bruxelles et des responsabilités qu'implique la fonction de Haut fonctionnaire, le projet d'ordonnance prévoit une entrée en vigueur immédiate dès la publication de l'ordonnance, de manière à bénéficier au plus vite de la plus-value de la réforme envisagée ».

Compte tenu de la désignation de la fonctionnaire dirigeante de Bruxelles Prévention & Sécurité en qualité de haut fonctionnaire *ad interim* pour une durée d'un an à partir du 26 juillet 2021, la justification invoquée pour l'adoption de l'article 6 ne peut être admise.

*

‡LW-CFDWICDCD-HBBCCVT‡

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 het opschrift dienen de woorden "en ertoe strekkende" vervangen te worden door de woorden "en tot oprichting van de Gewestelijke School voor de Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen Brusafe om".

2. Artikel 4 van het voorontwerp zou als volgt gesteld moeten worden:

> "In artikel 10/26, § 1, eerste lid, van dezelfde ordonnantie worden de woorden 'de directeur-generaal van Brussel Preventie en Veiligheid en de hoge ambtenaar' vervangen door de woorden 'en de directeur-generaal van Brussel Preventie en Veiligheid'."

Dat gezegd zijnde, zal die wijziging tot gevolg hebben dat de persoon die de functie van hoge ambtenaar uitoefent, met andere woorden de leidend ambtenaar van Brussel Preventie en Veiligheid, volgens de ordonnantie van 28 mei 2015 zoals die bij de artikelen 2 en 3 van voorliggend voorontwerp gewijzigd wordt, of zijn vertegenwoordiger niet langer zal behoren tot de leden van de academische raad van Brusafe.

De steller van het voorontwerp dient na te gaan of dat wel zijn bedoeling is.

3. Volgens artikel 5 van het voorontwerp oefent de leidend ambtenaar van Brussel Preventie en Veiligheid die op het ogenblik van de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie in functie is, de opdrachten van hoge ambtenaar uit zoals bepaald door artikel 7 van de te wijzigen ordonnantie, welk artikel vervangen wordt bij artikel 3 van het voorontwerp.

De leidend ambtenaar die thans in functie is, is bij een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 mei 2021 aangewezen om het mandaat van directeur-generaal A5 uit te oefenen met ingang van 15 juli 2021. Overeenkomstig artikel 432 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 'houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' bedraagt de duur van dat mandaat vijf jaar.

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

‡LW-CFDWICDCD-HBBCCVT‡

Voorts is die leidend ambtenaar bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 juli 2021 'houdende tijdelijke toekenning van de opdrachten van de hoge ambtenaar bedoeld in artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 6 januari 2014, aan de leidend ambtenaar van Brussel Preventie & Veiligheid' vanaf 26 juli 2021 aangesteld als hoge ambtenaar *ad interim* voor een periode van één jaar.

De federale regering heeft tijdens haar zitting van 31 augustus 2021 een eensluidend advies uitgebracht betreffende de aanstelling van die leidend ambtenaar voor de functie van hoge ambtenaar *ad interim* met toepassing van artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'.

De aanstelling van de leidend ambtenaar van Brussel Preventie en Veiligheid als hoge ambtenaar *ad interim* zal niettemin automatisch ten einde lopen zodra de overgangsbepaling vervat in artikel 5 van de ontworpen ordonnantie in werking treedt. Vanaf die datum zal de leidend ambtenaar haar functie als hoge ambtenaar uitoefenen in het kader van haar mandaat, dat in principe ten einde loopt op 15 juli 2026.

Daaruit volgt dat die nieuwe aanstelling, overeenkomstig artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, eveneens om eensluidend advies aan de federale regering voorgelegd moeten worden en dat artikel 5 van het voorontwerp derhalve pas in werking zal kunnen treden zodra dat eensluidend advies uitgebracht is.

4. Uit artikel 6 blijkt dat de ontworpen ordonnantie onmiddellijk in werking zal treden de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 33, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, dient in beginsel afgezien te worden van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om van de nieuwe regels kennis te nemen.

De bespreking van artikel 6 luidt als volgt:

> "Gelet op de omvang van de veiligheidskwesties in Brussel en op de verantwoordelijkheden die met het ambt van hoge ambtenaar gepaard gaan, is in de ontwerpordonnantie bepaald dat zodra de ordonnantie is bekendgemaakt, zij onmiddellijk in werking zal treden om de meerwaarde van de vooropgestelde hervorming zo snel mogelijk te kunnen benutten."

‡LW-CFDWICDCD-HBBCCVT‡

Gelet op de aanstelling van de leidend ambtenaar van Brussel Preventie en Veiligheid als hoge ambtenaar *ad interim* voor een periode van één jaar vanaf 26 juli 2021, kan de reden die voor het aannemen van artikel 6 opgegeven wordt niet aanvaard worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-CFDWICDCD-HBBCCVT‡