

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.569/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, du Transport, de la Lutte contre l'incendie et de l'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, le 6 juin 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant l'octroi de subsides aux communes pour l'aménagement des sens uniques limités", a donné le 25 juin 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.569/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 6 juni 2003 door de Minister van Openbare Werken, Vervoer, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de toelagen aan gemeenten voor het inrichten van beperkt eenrichtingsverkeer", heeft op 25 juni 2003 het volgende advies gegeven :

FORMALITES PREALABLES

Il y a lieu, dans le préambule, de mentionner l'avis de l'inspecteur des finances donné le 25 avril 2003.

COMPETENCE DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Le projet d'arrêté se donne pour fondement légal l'ordonnance du 21 février 2002 concernant l'aménagement de sens uniques limités et portant octroi de subsides aux communes pour l'aménagement de sens uniques limités.

Cette ordonnance, résultant d'une proposition, n'a pas été soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

C'est donc sous réserve d'une éventuelle contestation devant la Cour d'arbitrage de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale d'adopter une telle ordonnance que le présent avis est donné.

*
* *

FONDEMENT LEGAL

Observation générale

L'article 3, § 2, de l'ordonnance du 21 février 2002 précitée dispose que le montant du subside se compose, d'une part, d'un montant forfaitaire, dépendant de la superficie de la commune, octroyé pour des travaux d'infrastructure visant à promouvoir la sécurité et, d'autre part, d'une somme complémentaire.

.../...

Le projet d'arrêté dénature cependant le système du montant forfaitaire organisé par l'ordonnance en prévoyant que celui-ci ne constitue qu'une "promesse d'octroi provisoire" (article 4) et que le montant du subside est arrêté définitivement sur la base des factures (article 5, § 2). Le montant définitif ne pourra cependant excéder le "forfait" (article 5, § 2).

Une telle façon de procéder ne peut être admise au regard de l'ordonnance.

Observations particulières

Préambule

1. Un arrêté ne peut constituer le fondement d'un autre arrêté. A fortiori, un arrêté royal ne peut constituer le fondement d'un arrêté d'un Gouvernement régional.

L'alinéa 2 doit, dès lors, être omis.

2. Une circulaire ministérielle ne peut constituer le fondement légal d'un arrêté du Gouvernement.

L'alinéa 3 doit, dès lors, être omis.

3. Le considérant est inutile et doit être omis.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Les 1° et 3° sont inutiles et doivent être omis.

.../...

2. Les travaux d'infrastructure visés au 7° ne peuvent être admis que s'ils sont compatibles avec la réglementation fédérale en la matière, à savoir, notamment, l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et l'arrêté ministériel du 11 octobre 1976 fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de la signalisation routière.

Article 2

L'article 3, § 2, de l'ordonnance du 21 février 2002 concernant l'aménagement de sens uniques limités et portant octroi de subsides aux communes pour l'aménagement de sens uniques limités dispose que "Le ministre détermine le montant du subside forfaitaire".

Ce n'est donc pas à un arrêté du Gouvernement de déterminer ce montant. L'article 2 doit, dès lors, être omis.

Article 3

1. Au paragraphe 2, les mots "ou de demander de plus amples explications" seront omis. En effet, l'on ne peut admettre que l'administration suspende l'examen du dossier ou refuse la demande de subvention si le demandeur ne fournit pas des documents ou des renseignements non prévus par l'ordonnance du 21 février 2002 précitée.

La suite du paragraphe sera adaptée en conséquence.

2. L'article 3, § 3, de l'ordonnance du 21 février 2002 précitée dispose que :

"La commune qui introduit un dossier s'engage à réaliser les travaux dans une période de deux ans, à dater de la décision gouvernementale d'octroi".

Cette disposition doit s'entendre non pas dans le sens que la commune devrait signer un engagement, mais dans le sens que celle-ci a l'obligation de réaliser les travaux dans le délai mentionné.

.../...

En effet, il n'y a pas matière à un "engagement" de la commune, mais au respect d'une condition d'octroi de la subvention.

L'article 3, § 3, du projet est, dès lors, inutile et doit être omis.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire la première phrase comme suit :

"Le ministre décide d'octroyer ou de refuser le subside".

La seconde phrase doit être omise. En effet, elle paraphrase maladroitement la règle déjà contenue à l'article 6, 1^{er} tiret, de l'ordonnance du 21 février 2002 précitée.

En ce qui concerne la notion de "promesse d'octroi provisoire", il est renvoyé à l'observation générale.

Article 5

1. En vertu de l'article 3, § 2, de l'ordonnance du 21 février 2002 précitée, le "montant forfaitaire est augmenté d'une somme complémentaire qui couvre les frais d'adaptation comme décrit à l'article 2, § 2, selon la règle suivante : 80% pour les voiries communales qui rejoignent un itinéraire cyclable régional et 50 % pour les autres voies".

L'ordonnance du 21 février 2002 ne contient aucune habilitation permettant au Gouvernement de modaliser le système précis et complet qu'elle comprend et notamment de fixer le mode particulier de détermination du montant subventionné.

L'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, doit, dès lors, être omis.

Article 6

L'article 6, 4°, prévoit le remboursement de la subvention "en cas de non-respect des prescriptions du Règlement régional d'Urbanisme". Or, aucune disposition de l'ordonnance du 21 février 2002 précitée n'impose le respect de ce règlement comme condition d'octroi de la subvention, ni n'habilite le Gouvernement à le faire.

Par ailleurs, les 1° à 3° entrent dans les prévisions de l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat de sorte qu'ils sont inutiles et doivent être omis.

Il en va de même de l'alinéa 2.

Observations de forme

Le texte néerlandais de certaines dispositions de l'arrêté en projet est mal rédigé du point de vue légistique et correction de la langue. C'est sous réserve des observations de fond précédentes et à titre d'exemple que sont faites ci-dessous quelques propositions de texte.

Préambule

A l'alinéa 4, devenant l'alinéa 2, il faudrait écrire :

"Gelet op de akkoordbevinding van ... Begroting van 6 mei 2003;".

A l'alinéa 5, devenant l'alinéa 3, il faudrait écrire :

"Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van ... betreffende het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;".

.../...

A l'alinéa 6, devenant l'alinéa 4, il faudrait écrire :

"Gelet op advies ... van de Raad van State, gegeven op ..., met toepassing van ... State;"

Dispositif

Article 1^{er}

Au 5°, il faudrait écrire : "forfaitaire toelage : de toelage voorgeschreven in ... ordonnantie voor infrastructuurwerken ...".

Au 6°, il faudrait écrire : "aanvullende toelage : de toelage voorgeschreven in ... ordonnantie ... artikel 2, § 2, van de ordonnantie, namelijk ...".

Dans la phrase introductive du 7°, il faudrait écrire :

"7° infrastructuurwerken ter bevordering van de veiligheid :".

Au quatrième tiret, il faudrait écrire :

"... beperkt eenrichtingsverkeer, leiden;"

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In de aanhef dient melding te worden gemaakt van het advies van de inspecteur van financiën, dat op 25 april 2003 is gegeven.

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

Het ontwerpbesluit geeft als rechtsgrond op de ordonnantie van 21 februari 2002 betreffende de inrichting van beperkt eenrichtingsverkeer en houdende de toekenning van toelagen aan gemeenten voor het inrichten van beperkt eenrichtingsverkeer.

Deze ordonnantie, die ontstaan is uit een voorstel, is niet ter fine van advies voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Het is dus onder voorbehoud van een eventuele betwisting voor het Arbitragehof van de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om een zodanige ordonnantie goed te keuren, dat het onderhavige advies wordt gegeven.

*
* *

RECHTSGROND

Algemene opmerking

Artikel 3, § 2, van de voormelde ordonnantie van 21 februari 2002 bepaalt dat het bedrag van de toelage bestaat uit enerzijds een forfaitair bedrag, afhankelijk van de grootte van de gemeente, voor infrastructuurwerken ter bevordering van de veiligheid en anderzijds uit een aanvullende som.

.../...

Het ontwerpbesluit holt het stelsel van het forfaitaire bedrag waarin de ordonnantie voorziet evenwel uit door te bepalen dat dit bedrag slechts een "voorlopige toekenningsbelofte" (artikel 4) is en dat het bedrag van de toelage definitief wordt vastgesteld op basis van facturen (artikel 5, § 2). Het definitieve bedrag mag evenwel niet hoger zijn dan het forfaitaire bedrag (artikel 5, § 2).

Een zodanige werkwijze kan niet worden aanvaard in het licht van de ordonnantie.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Een besluit kan niet de rechtsgrond vormen van een ander besluit. Een koninklijk besluit kan a fortiori niet de rechtsgrond vormen van een besluit van een gewestregering.

Het tweede lid moet bijgevolg vervallen.

2. Een ministerieel rondschrijven kan niet de rechtsgrond vormen van een besluit van de regering.

Het derde lid moet bijgevolg vervallen.

3. De overweging dient als overbodig te vervallen.

Dispositief

Artikel 1

1. De onderdelen 1° en 3° dienen als overbodig te vervallen.

.../...

2. De in 7° bedoelde infrastructuurwerken kunnen alleen worden aanvaard als zij bestaanbaar zijn met de federale regelgeving terzake, te weten, inzonderheid het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en het ministerieel besluit van 11 oktober 1976 waarbij de minimum afmetingen en de bijzondere plaatsingsvoorwaarden van de verkeerstekens worden bepaald.

Artikel 2

Artikel 3, § 2, van de ordonnantie van 21 februari 2002 betreffende de inrichting van beperkt eenrichtingsverkeer en houdende de toekenning van toelagen aan gemeenten voor het inrichten van beperkt eenrichtingsverkeer bepaalt : "De minister bepaalt de grootte van forfaitaire toelage."

Het is dus geen aangelegenheid van een besluit van de regering dat bedrag te bepalen. Artikel 2 moet bijgevolg vervallen.

Artikel 3

1. In paragraaf 2 dienen de woorden "of meer informatie" te vervallen. Er kan immers niet worden gedoogd dat het bestuur het onderzoek van het dossier schorst of de toelageaanvraag weigert als de aanvrager geen stukken of inlichtingen verstrekt waarin niet wordt voorzien bij de voormelde ordonnantie van 21 februari 2002.

De rest van de paragraaf moet dienovereenkomstig worden aangepast.

2. Artikel 3, § 3, van de voormelde ordonnantie van 21 februari 2002 bepaalt :

"De gemeente die een dossier indient verbindt er zich toe om de werken binnen twee jaar uit te voeren, te rekenen vanaf de datum van de beslissing van de regering om de subsidie toe te kennen."

Deze bepaling moet niet begrepen worden in de zin dat de gemeente een verbintenis zou moeten tekenen, maar in de zin dat zij de verplichting heeft om de werkzaamheden binnen de vermelde termijn uit te voeren.

Vanwege de gemeente is er immers geen sprake van een verbintenis, maar van het in acht nemen van een voorwaarde voor het toekennen van de toelage.

Artikel 3, § 3, van het ontwerp dient bijgevolg als overbodig te vervallen.

Artikel 4

In paragraaf 1 schrijve men in de eerste zin :

"De minister beslist om de toelage toe te kennen of te weigeren."

De tweede zin moet vervallen. Hij is namelijk een gebrekkige parafrase van de regel die reeds vervat is in artikel 6, eerste streepje, van de voormelde ordonnantie van 21 februari 2002.

Wat het begrip "voorlopige toekenningsbelofte" betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking.

Artikel 5

1. Artikel 3, § 2, van de voornoemde ordonnantie van 21 februari 2002 bepaalt dat het "forfaitaire bedrag wordt vermeerderd met een aanvullende som die de kosten dekt van de aanpassingen bedoeld in artikel 2, § 2, overeenkomstig de volgende regel : 80 % voor gemeentewegen die aansluiten op een gewestelijke fietsroute en 50 % voor de andere wegen".

De ordonnantie van 21 februari 2002 bevat geen enkele machtiging op grond waarvan de regering de nauwkeurige en volledige regeling die ze bevat kan differentiëren, en inzonderheid de bijzondere wijze van vaststelling van het gesubsidieerde bedrag kan vastleggen.

.../...

Artikel 5, § 1, tweede lid, moet bijgevolg vervallen.

Artikel 6

Artikel 6, 4°, schrijft voor dat de toelage moet worden terugbetaald "bij het niet respecteren van de voorschriften van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening". Geen enkele bepaling van de voornoemde ordonnantie van 21 februari 2002 legt echter de naleving van die verordening op als voorwaarde voor de toekenning van de toelage of machtigt de regering zulks te doen.

Voorts zijn de onderdelen 1° tot 3° al vervat in artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit; ze moeten dus als overbodig vervallen.

Hetzelfde geldt voor het tweede lid.

Vormopmerkingen

De Nederlandse tekst van sommige bepalingen van het ontworpen besluit is onzorgvuldig gesteld uit een oogpunt van wetgevingstechniek en correct taalgebruik. Onder voorbehoud van de vorenstaande inhoudelijke opmerkingen en bij wijze van voorbeeld worden hieronder enige tekstvoorstellen gedaan :

Aanhef

In het vierde lid, dat het tweede lid wordt, schrijve men :

"Gelet op de akkoordbevinding van ... Begroting van 6 mei 2003;".

In het vijfde lid, dat het derde lid wordt, schrijve men :

"Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van ... betreffende het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;".

In het zesde lid, dat het vierde lid wordt, schrijve men :

"Gelet op advies ... van de Raad van State, gegeven op ..., met toepassing van ... State;".

Dispositief

Artikel 1

In onderdeel 5° schrijve men : "forfaitaire toelage : de toelage voorgeschreven in ... ordonnantie voor infrastructuurwerken ...".

In onderdeel 6° schrijve men : "aanvullende toelage : de toelage voorgeschreven in ... ordonnantie ... artikel 2, § 2, van de ordonnantie, namelijk ...".

In onderdeel 7°, de inleidende zin, schrijve men :

"7° infrastructuurwerken ter bevordering van de veiligheid :".

In de tekst naast het vierde streepje schrijve men :

"... beperkt eenrichtingsverkeer, leiden;".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DEHOUSSE,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. P. BROUWERS, referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS