

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.940/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics de la Région de Bruxelles-Capitale, le 18 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de trente jours ^(*), sur un avant-projet d'ordonnance "portant des dispositions diverses en matière de service public de transport en commun urbain dans la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 6 septembre 2006 l'avis suivant :

(*) Par lettre du Ministre du 24 juillet 2006.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Observations générales

1. Selon l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 :

"§ 2. Les Régions concluent en tout cas des accords de coopération pour le règlement des questions relatives : (...)

c) aux services de transport en commun urbains et vicinaux et services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région; (...)"

Cet article doit être lu en parallèle avec l'article 94, § 2, de la même loi, inséré par la loi spéciale du 16 janvier 1989, lequel dispose :

"§ 2. Sans préjudice des dispositions de l'article 83, §§ 2 et 3, les procédures, règlements et situations de fait existant au 1^{er} janvier 1980 pour chaque matière visée à l'article 92*bis*, §§ 2, 3 et 4, restent en vigueur jusqu'à la conclusion d'un accord de coopération pour ces matières."

Sauf à revoir le projet pour en limiter le champ d'application aux seules parties du réseau exploité par la STIB qui se trouvent sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ¹, son entrée en vigueur ne peut avoir lieu avant celle de l'accord de coopération exigé par l'article 92*bis*, § 2, c), précité.

⁽¹⁾ Ce qui semble, en l'occurrence, difficilement concevable.

Il peut, à cet égard, être renvoyé aux observations formulées par la section de législation dans ses avis n^{os} 19.934/9 et 20.183/9, donnés les 28 mai et 26 septembre 1990, sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale ².

Selon les informations reçues ce jour, un accord de coopération a été conclu le 17 juin 1991; il conviendrait que l'auteur du projet vérifie, ce que le Conseil d'État n'a pas pu faire dans le délai imparti, si cet accord de coopération suffit à répondre à l'observation formulée ci-dessus.

2. Il ressort de la note au Gouvernement (séance du 12 juin 2006) figurant dans le dossier joint à la demande d'avis que la création de la société anonyme de droit public "STIB Invest" a pour principal objectif de tenter de faire sortir le financement de l'infrastructure de la STIB du périmètre de consolidation budgétaire de la Région.

L'exposé des motifs de l'avant-projet doit être complété afin de mieux faire apparaître cet objectif ³.

3. Le projet d'arrêté de présentation qui doit précéder le texte de l'avant-projet ne figure pas dans le dossier joint à la demande d'avis. L'auteur du texte veillera à corriger cette omission.

(2) Doc. Parl. C.R.B.C., A-71/1, session 1990-1991, pp. 20 et suiv. et 28 et suiv.

(3) L'examen des documents joints à la demande d'avis ne permet pas de déterminer si le projet atteint effectivement cet objectif. L'exposé des motifs pourra toutefois être complété sur ce point, après réception de l'avis demandé à l'Institut des Comptes nationaux.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de l'avant-projet doit être intégré dans la division du dispositif en chapitres.

Article 5

1. À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État n'aperçoit pas comment il sera déterminé qu'un membre du Conseil d'administration est d'"expression française" ou d'"expression néerlandaise".

L'avant-projet doit être complété sur ce point.

Une observation similaire vaut pour le choix de l'administrateur délégué et de l'administrateur délégué adjoint qui doivent être, aux termes de l'article 6, d'un "rôle linguistique différent".

2. À l'alinéa 4, le Conseil d'État n'aperçoit pas non plus qui va nommer les représentants des trois organisations syndicales les plus représentatives. Sera-ce le Conseil d'administration lui-même ou l'assemblée générale ?

Article 8

L'article 8 de l'avant-projet dispose :

"Art. 8. Les statuts règlent les incompatibilités au sein des organes de STIB-Invest".

.../...

Eu égard au principe de légalité des personnes morales de droit public, consacré par l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, il revient au législateur d'organiser lui-même le régime d'incompatibilités applicable aux personnes physiques siégeant au sein des organes de la société anonyme de droit public en projet.

Article 9

L'article 9 de l'avant-projet dispose :

"Art. 9. STIB-Invest est soumise dans ses relations avec les membres de son personnel, aux dispositions de la loi organique du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

Elle est par ailleurs soumise à la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et sur les commissions paritaires ainsi que, au niveau de la constitution des organes de concertation sociale et de représentation du personnel, à la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie et à la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail."

Il doit être rappelé que l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent (en abrégé : A.R.P.G.), consacre le principe du caractère statutaire de la relation unissant les institutions entrant dans son champ d'application aux membres de leur personnel.

L'article 2, § 2, de l'A.R.P.G. prévoit certes une exception à ce principe, en disposant :

"§ 2. Le décret visé à l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles peut déterminer que pour les activités d'une personne morale de droit public qui entrent en concurrence avec d'autres opérateurs publics ou privés, il sera satisfait pour l'exercice de ces activités aux besoins en personnel par des personnes engagées par contrat de travail.

.../...

Lorsque la personne morale de droit public entre en concurrence avec d'autres opérateurs publics ou privés pour l'essentiel de sa mission, ce décret peut déterminer qu'il est satisfait aux besoins en personnel par des personnes engagées par contrat de travail."

Le Conseil d'État n'aperçoit cependant pas en quoi les missions que la STIB serait autorisée à confier à la future société anonyme de droit public STIB-Invest, à savoir la gestion des infrastructures du réseau de transports en commun de la Région de Bruxelles-Capitale, entreraient en concurrence avec d'autres opérateurs publics ou privés.

Sauf à pouvoir justifier du recours à la forme contractuelle, le personnel de la future société anonyme de droit public STIB-Invest doit, par conséquent, être soumis à un statut qu'il revient au législateur de fixer, soit directement, soit en y habilitant le Gouvernement.

Article 12

1. L'article 1^{er} de l'ordonnance du 22 novembre 1990, précitée, comportant déjà un alinéa 7, l'alinéa en projet doit y être inséré en tant qu'alinéa 8.

2. Le liminaire d'une disposition modificative doit prendre la forme d'une phrase formulée à la troisième personne de l'indicatif présent, identifiant avec précision la disposition modifiée (avec la mention de ses éventuelles modifications encore en vigueur), ainsi que le type de modification opérée. Pour l'article 12 du projet, le texte suivant peut être proposé :

"Art. 12. L'article 1^{er} de l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale, est complété par l'alinéa suivant : (...)."

3. La même observation vaut pour les articles 13 à 21 de l'avant-projet; la mention de l'intitulé complet de l'ordonnance ne devant toutefois pas y être répétée.

.../...

Article 17

L'article 17 de l'avant-projet vise à insérer dans l'ordonnance du 22 novembre 1990, précitée, un article 15*bis*, autorisant la STIB à transférer à la future société anonyme de droit public STIB-Invest "la gestion et le développement de tout ou partie de l'infrastructure du réseau de service public de transport en commun urbain qu'elle exploite dans la Région de Bruxelles-Capitale", par le biais d'un apport de la branche d'activité y relative.

Interrogé sur le sort réservé, dans une telle hypothèse, le délégué du ministre a répondu :

"Dans sa rédaction actuelle, l'article 17 de l'avant-projet d'ordonnance limite en effet la portée de la concession de service public et de l'apport de branche d'activité à l'infrastructure située en Région de Bruxelles-Capitale.

Or la STIB exploite aussi des lignes en dehors de ce territoire (voir art. 2 de l'accord de coopération du 17 juin 1991). En ce qui concerne les lignes interrégionales de tram du réseau STIB, c'est-à-dire celles dont un tronçon est situé en région flamande (L39, L44, ...), les infrastructures correspondantes existantes appartiennent bien à la STIB et sont reprises à l'inventaire des biens immobilisés de la STIB.

Aussi il serait préférable de supprimer, aux alinéas 1 et 2 de l'article 15*bis* que l'article 17 de l'avant-projet a pour objet d'insérer dans l'ordonnance du 22 novembre 1990, les termes «dans la Région de Bruxelles-Capitale»."

L'article 17 de l'avant-projet sera en conséquence adapté.

Il est par ailleurs renvoyé à l'observation générale sur l'accord de coopération conclu en exécution de l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988.

Article 19

1. L'article 19 de l'avant-projet (article 17, en projet, de l'ordonnance du 22 novembre 1990, précitée) vise à modifier le montant maximum des emprunts consacrés à des dépenses d'investissement, et pour lesquels le Gouvernement peut accorder à la STIB la garantie de la Région.

.../...

Le montant de ce nouveau plafond ne figure toutefois pas dans le texte de l'avant-projet soumis à l'avis de la section de législation.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet doit être attirée sur le fait que l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget ne peuvent être considérés comme valablement recueillis si ce montant n'a pas été porté à leur connaissance.

2. Dans une disposition législative ou réglementaire, l'usage de l'abréviation "EUR" ou du sigle "€", à la place du mot "euros", doit être proscrit.

Article 20

Dans sa version actuelle, l'article 18 de l'ordonnance du 22 novembre 1990, précitée, dispose :

"Art. 18. Les prix des titres de transport sont établis par l'Exécutif, sur proposition du conseil d'administration et dans le respect des principes définis par le contrat de gestion. L'Exécutif fixe, de même, le montant de la surtaxe qui sera réclamée par la Société aux voyageurs ne pouvant présenter un titre de transport valable."

L'article 20 de l'avant-projet vise à remplacer la seconde phrase de cette disposition par le texte suivant :

"Le Gouvernement fixe de même le montant de la surtaxe que la Société peut réclamer aux personnes, utilisatrices ou non des services de la Société, qui ne respectent pas les conditions d'exploitation visées à l'article 2 de la présente ordonnance."

Il peut effectivement être envisagé, comme l'explique le commentaire de cette disposition, d'étendre la possibilité de prévoir des surtaxes dans des cas où d'autres manquements que la non présentation d'un titre de transport, seraient commis par des voyageurs.

.../...

Il serait, par contre, incorrect de qualifier de "surtaxe" des sommes qui pourraient être réclamées à des personnes n'utilisant pas les services de la STIB.

À l'article 18, en projet, les mots "ou non" doivent, par conséquent, être omis.

Article 21

1. L'article 21 de l'avant-projet vise à insérer, dans l'ordonnance du 22 novembre 1990, précitée, un article 18*bis*, habilitant le Gouvernement à organiser un régime d'amendes administratives en cas de manquement aux conditions d'utilisation arrêtées en exécution de l'article 2 de l'ordonnance (tel que modifié par l'article 13 de l'avant-projet).

Eu égard à la généralité des normes transgressées et à l'objectif de répression poursuivi par ces amendes, celles-ci doivent être considérées comme présentant un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁴.

Il convient, dès lors, que les procédures mises en place par l'avant-projet offrent les garanties requises par la Convention précitée.

L'une de ces garanties est l'existence d'un recours de pleine juridiction devant un tribunal indépendant et impartial contre la décision administrative infligeant la sanction.

⁽⁴⁾ Voir notamment l'avis 28.776/4, donné le 3 février 1999 sur un avant-projet devenu la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes (Doc. parl., Ch., session 1998-1999, n° 2031/1).

2. L'article 18*bis*, § 2, alinéa 2, en projet, dispose :

"Une infraction aux conditions d'utilisation visées au paragraphe 1^{er} ne peut être poursuivie administrativement si, dans le mois de la réception du procès-verbal de constat de l'infraction, le Procureur du Roi fait part de sa décision d'entamer des poursuites pénales pour sanctionner les faits ou si la Société se constitue partie civile dans le même délai. L'absence de réponse du Procureur du Roi dans ce délai d'un mois équivaut à une renonciation à exercer des poursuites pénales."

Il n'appartient pas à l'auteur de l'avant-projet de décider que l'absence de réaction du Procureur du Roi dans un certain délai le priverait du droit d'exercer des poursuites pénales.

3. L'article 18, § 2, alinéa 3, en projet, prévoit que la personne poursuivie administrativement ne dispose du droit de demander à être entendue par le fonctionnaire habilité à prononcer l'amende administrative que dans le cas où l'amende encourue pourrait dépasser 70 euros.

Le droit d'être entendu dans le cadre de la procédure d'adoption d'une décision administrative à caractère répressif présente un caractère fondamental qui exclut d'en limiter de la sorte la portée.

À l'article 18, § 2, alinéa 3, en projet, les mots ", sauf si le fonctionnaire lui a au préalable fait part de ce que l'amende encourue n'excède pas 70 euros" seront par conséquent omis.

Article 22

1. Il résulte de la disposition à l'examen que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

L'article 33, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, prévoit que :

"Elles (les ordonnances) sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication au Moniteur belge, à moins qu'elles n'aient fixé un autre délai."

.../...

Cette disposition a pour objectif d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des règles nouvelles. Sauf raison particulière, il n'y a pas lieu d'y déroger.

2. La disposition fixant la date d'entrée en vigueur d'un texte législatif ou réglementaire doit y être située après les éventuelles dispositions transitoires. L'avant-projet sera modifié sur ce point.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	conseiller d'État, président,
Mesdames	Ph. QUERTAINMONT, M. BAGUET,	conseillers d'État,
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.940/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 18 juli 2006 door de Minister van Mobiliteit en Openbare Werken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd met dertig dagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende diverse bepalingen inzake openbare dienst van openbaar stadsvervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 6 september 2006 het volgende advies gegeven :

(*) Bij brief van de Minister van 24 juli 2006.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Artikel 92*bis*, § 2, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, luidt als volgt :

"§ 2. De Gewesten sluiten in ieder geval samenwerkingsakkoorden voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben : (...)

c) op de diensten voor gemeenschappelijk stads- en streekvervoer en taxidiensten die zich uitstrekken over meer dan één Gewest; (...)"

Dit artikel moet worden gelezen in onderlinge samenhang met artikel 94, § 2, van dezelfde wet, ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 januari 1989, dat als volgt luidt :

"§ 2. Onverminderd het bepaalde in artikel 83, §§ 2 en 3, blijven de procedures, regelingen en feitelijke toestanden die bestaan op 1 januari 1989 voor iedere aangelegenheid bedoeld in artikel 92*bis*, §§ 2, 3 en 4, van kracht totdat een samenwerkingsakkoord voor die aangelegenheid is gesloten."

Het ontwerp kan niet in werking treden vóór het samenwerkingsakkoord in werking treedt dat krachtens het voormelde artikel 92*bis*, § 2, c), vereist is, tenzij het wordt herzien om het toepassingsgebied ervan te beperken tot de delen van het door de MIVB geëxploiteerde net die zich op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevinden ¹.

⁽¹⁾ Wat in het onderhavige geval moeilijk denkbaar lijkt.

In dit verband kan worden verwezen naar de opmerkingen van de afdeling wetgeving in haar adviezen nrs. 19.934/9 en 20.183/9, gegeven op 28 mei en 26 september 1990, over het voorontwerp dat de ordonnantie van 22 november 1990 betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest geworden is ².

Volgens de informatie die heden ontvangen is, is op 17 juni 1991 een samenwerkingsakkoord gesloten; de steller van het ontwerp moet, wat de Raad van State binnen de gestelde termijn niet heeft kunnen doen, onderzoeken of dit samenwerkingsakkoord een afdoende antwoord vormt op de hierboven geformuleerde opmerking.

2. Uit de nota aan de regering (vergadering van 12 juni 2006) die opgenomen is in het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier, blijkt dat het hoofddoel van de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht "MIVB-Invest" erin bestaat te pogen de financiering van de infrastructuur van de MIVB te laten plaatsvinden buiten het bestek van de begrotingsconsolidatie van het Gewest.

De memorie van toelichting bij het voorontwerp moet worden aangevuld om deze doelstelling beter weer te geven ³.

3. Het ontwerp van indieningsbesluit dat aan de tekst van het voorontwerp moet voorafgaan, is niet opgenomen in het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier. De steller van de tekst dient erop toe te zien dat dit verzuim wordt rechtgezet.

(2) Gedr. St. BHR, A-71/1, zitting 1990-1991, blz. 20 en volgende en blz. 28 en volgende.

(3) Het onderzoek van de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten maakt het niet mogelijk na te gaan of met dit ontwerp daadwerkelijk deze doelstelling wordt bereikt. De memorie van toelichting zou op dit punt evenwel kunnen worden aangevuld, na de ontvangst van het advies dat aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen wordt gevraagd.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 1

Artikel 1 van het voorontwerp moet worden opgenomen in de indeling van het dispositief in hoofdstukken.

Artikel 5

1. Wat het eerste lid betreft, is het de Raad van State niet duidelijk hoe zal worden bepaald dat een lid van de raad van bestuur "Nederlandstalig" of "Franstalig" is.

Het voorontwerp moet op dit punt worden aangevuld.

Een soortgelijke opmerking geldt voor de keuze van de gedelegeerd bestuurder en de adjunct-gedelegeerd bestuurder, die naar luid van artikel 6 "tot een verschillende taalrol moeten behoren".

2. De Raad van State ziet evenmin in, wat het vierde lid betreft, door wie de vertegenwoordigers van de drie meest representatieve vakbondsorganisaties zullen worden benoemd. Zal het de raad van bestuur zelf zijn of de algemene vergadering?

Artikel 8

Artikel 8 van het voorontwerp bepaalt het volgende :

"Art. 8. De statuten regelen de onverenigbaarheden binnen de organen van MIVB-Invest."

Gelet op het beginsel van de wettelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen, dat is vastgelegd bij artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en dat van toepassing is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, komt het aan de wetgever toe zelf de regeling van onverenigbaarheden vast te stellen die van toepassing is op de natuurlijke personen die zitting hebben in de organen van de geplande naamloze vennootschap van publiek recht.

Artikel 9

Artikel 9 van het voorontwerp bepaalt :

"Art. 9. MIVB-Invest is in haar betrekkingen met de leden van haar personeel onderworpen aan de bepalingen van de organieke wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

Ze is eveneens onderworpen aan de wet van 5 december 1968 op de collectieve arbeidsovereenkomsten en op de paritaire comités, alsmede, op het niveau van de samenstelling van de organen voor sociaal overleg en vertegenwoordiging van het personeel, aan de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven en aan de wet van 4 augustus 1996 op het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk."

Er dient weer op te worden gewezen dat artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (afgekort als : APKB), het beginsel vastlegt dat de band tussen de instellingen die onder het toepassingsgebied van dit besluit vallen en hun personeelsleden van statutaire aard is.

Artikel 2, § 2, van het APKB voorziet weliswaar in een uitzondering op dit beginsel, door het volgende te bepalen :

"§ 2. Het in artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen bedoelde decreet kan bepalen dat voor de activiteiten die een publiekrechtelijke rechtspersoon verricht in mededinging met andere publieke of private marktdeelnemers voor deze activiteiten aan de personeelsbehoeften wordt voldaan door personen die bij arbeidsovereenkomst in dienst worden genomen.

Wanneer de publiekrechtelijke rechtspersoon voor het wezen van zijn opdracht in mededinging treedt met andere publieke of private marktdeelnemers, kan voormeld decreet bepalen dat aan de personeelsbehoeften wordt voldaan door personen die bij arbeidsovereenkomst in dienst worden genomen."

Het is de Raad van State echter niet duidelijk in welk opzicht de taken die de MIVB zou mogen toevertrouwen aan de toekomstige naamloze vennootschap van publiek recht MIVB-Invest, namelijk het beheer van de infrastructuur van het openbaarvervoernetwerk van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zouden wedijveren met andere publieke of private marktdeelnemers.

Tenzij het werken met een arbeidsovereenkomst kan worden gewettigd, moet het personeel van de toekomstige naamloze vennootschap van publiek recht MIVB-Invest dus een statuut krijgen dat door de wetgever wordt vastgelegd, hetzij rechtstreeks, hetzij door de regering daartoe bevoegd te maken.

Artikel 12

1. Doordat artikel 1 van de voornoemde ordonnantie van 22 november 1990 reeds een zevende lid bevat, moet het ontworpen lid er als achtste lid worden ingevoegd.

2. De inleidende zin van een wijzigingsbepaling moet de vorm aannemen van een zin in de derde persoon van de tegenwoordige tijd van de aantonende wijs, waarin de gewijzigde bepaling nauwkeurig wordt aangegeven (met vermelding van de eventuele

wijzigingen ervan die nog gelden), alsmede de aard van de doorgevoerde wijziging. Voor artikel 12 van het ontwerp kan de volgende tekst worden voorgesteld :

"Art. 12. Artikel 1 van de ordonnantie van 22 november 1990 betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest wordt aangevuld met het volgende lid : (...)."

3. Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 13 tot 21 van het voorontwerp; het opschrift van de ordonnantie behoeft er evenwel niet telkens volledig in te worden herhaald.

Artikel 17

Artikel 17 van het voorontwerp strekt ertoe in de voormelde ordonnantie van 22 november 1990 een artikel 15*bis* in te voegen waarbij de MIVB gemachtigd wordt om aan de toekomstige naamloze vennootschap van publiek recht MIVB-Invest "het beheer en de ontwikkeling" over te dragen "van de volledige of gedeeltelijke infrastructuur van het openbare-dienstnet van openbaar stadsvervoer dat zij uitbaat in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", door middel van een inbreng van de bedrijfstak die daarmee verband houdt.

Naar aanleiding van vragen over wat in zulk een geval moet geschieden met het beheer en de ontwikkeling van de infrastructuur van het net dat buiten het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gelegen is, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

"Dans sa rédaction actuelle, l'article 17 de l'avant-projet d'ordonnance limite en effet la portée de la concession de service public et de l'apport de branche d'activité à l'infrastructure située en Région de Bruxelles-Capitale.

Or la STIB exploite aussi des lignes en dehors de ce territoire (voir art. 2 de l'accord de coopération du 17 juin 1991). En ce qui concerne les lignes interrégionales de tram du réseau STIB, c'est-à-dire celles dont un tronçon est situé en région flamande (L39, L44, ...), les infrastructures correspondantes existantes appartiennent bien à la STIB et sont reprises à l'inventaire des biens immobilisés de la STIB.

.../...

Aussi il serait préférable de supprimer, aux alinéas 1 et 2 de l'article 15*bis* que l'article 17 de l'avant-projet a pour objet d'insérer dans l'ordonnance du 22 novembre 1990, les termes «dans la Région de Bruxelles-Capitale»."

Artikel 17 van het voorontwerp behoort dienovereenkomstig te worden aangepast.

Voorts wordt verwezen naar de algemene opmerking over het samenwerkingsakkoord gesloten met toepassing van artikel 92*bis*, § 2, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

Artikel 19

1. Artikel 19 van het voorontwerp (ontworpen artikel 17 van de voornoemde ordonnantie van 22 november 1990) strekt tot wijziging van het maximumbedrag van de leningen bestemd om daarmee investeringen te bekostigen waarvoor de regering aan de MIVB de gewestwaarborg kan verlenen.

Het bedrag van dat nieuwe plafond komt evenwel niet voor in de tekst van het voorontwerp dat ter fine van advies aan de afdeling wetgeving is voorgelegd.

De steller van het voorontwerp wordt er opmerkzaam op gemaakt dat het advies van de inspecteur van financiën en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting niet geacht kunnen worden op geldige wijze verkregen te zijn als aan hen geen kennis is gegeven van dat bedrag.

2. In een wets- of verordeningsbepaling is het gebruik van de afkorting "EUR" of van het teken "€" in plaats van het woord "euro" af te keuren.

Artikel 20

De huidige versie van artikel 18 van de voormelde ordonnantie van 22 november 1990 luidt als volgt :

"Art. 18. De prijzen van de plaatsbewijzen worden vastgesteld door de Executieve, op voorstel van de raad van bestuur en mits naleving van de principes van de beheersovereenkomst. De Executieve is eveneens gemachtigd om het bedrag te bepalen van de bijkomende belasting die door de Maatschappij zal kunnen worden geëist van de reizigers die geen geldig vervoerbewijs kunnen tonen."

Artikel 20 van het voorontwerp strekt ertoe de tweede zin van die bepaling te vervangen als volgt :

"De Regering is eveneens gemachtigd om het bedrag te bepalen van de toeslag die de Maatschappij kan eisen van de personen, al dan niet gebruikers van de diensten van de Maatschappij, die de exploitatievoorwaarden bedoeld in artikel 2 van deze ordonnantie niet naleven."

Zoals uitgelegd wordt in de commentaar bij deze bepaling, kan immers overwogen worden om de mogelijkheid om in toeslagen te voorzien uit te breiden tot gevallen waarin reizigers zich schuldig maken aan andere tekortkomingen dan het niet-vertonen van een vervoerbewijs.

Het zou evenwel niet correct zijn om de bedragen die zouden kunnen worden geëist van personen die geen gebruik maken van de diensten van de MIVB als "toeslagen" te bestempelen.

In het ontworpen artikel 18 dienen de woorden "al dan niet" bijgevolg te worden geschrapt.

Artikel 21

1. Artikel 21 van het voorontwerp strekt ertoe in de voornoemde ordonnantie van 22 november 1990 een artikel 18*bis* in te voegen, waarbij de regering gemachtigd wordt tot het opzetten van een stelsel van administratieve geldboetes voor het overtreden van de gebruiksvoorwaarden vastgesteld ter uitvoering van artikel 2 van de ordonnantie (zoals gewijzigd bij artikel 13 van het voorontwerp).

Gelet op de algemeenheid van de overtreden regels en de repressieve doelstelling die met die geldboetes wordt nagestreefd, moeten die geldboetes geacht worden een strafrechtelijk karakter te vertonen in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ⁴.

Bijgevolg dienen de procedures die door het voorontwerp worden ingevoerd, de garanties te bieden die in dat Verdrag worden voorgeschreven.

Een van die garanties is dat bij een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie een beroep met volle rechtsmacht moet kunnen worden ingesteld tegen de administratieve beslissing waarbij die sanctie wordt opgelegd.

2. Het ontworpen artikel 18*bis*, § 2, tweede lid, luidt als volgt :

"Een overtreding van de gebruiksvoorwaarden bedoeld in paragraaf 1 mag administratief niet worden vervolgd indien, binnen de maand van de ontvangst van het proces-verbaal van vaststelling van de overtreding, de Procureur des Konings zijn beslissing bekendmaakt om strafvervolging in te stellen om de feiten te bestraffen of indien de Maatschappij zich burgerlijke partij stelt in dezelfde termijn. Het uitblijven van een antwoord van de Procureur des Konings in deze termijn van één maand is gelijk aan het afzien van het instellen van strafvervolging."

⁽⁴⁾ Zie inzonderheid advies 28.776/4, uitgebracht op 3 februari 1999 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties (Gedr. St., Kamer, zitting 1998-1999, nr. 2031/1).

Het staat niet aan de steller van het voorontwerp om te beslissen dat het uitblijven van een reactie van de Procureur des Konings gedurende een bepaalde termijn hem het recht zou ontzeggen strafvervolgning in te stellen.

3. In het ontworpen artikel 18*bis*, § 2, derde lid, wordt bepaald dat de administratief vervolgte persoon alleen het recht heeft te verzoeken om door de ambtenaar bevoegd voor het opleggen van de administratieve boete te worden gehoord als de opgelopen boete meer dan 70 euro zou kunnen bedragen.

Het recht om gehoord te worden in het kader van de procedure tot het nemen van een administratieve beslissing met een strafrechtelijk karakter is dermate fundamenteel dat het uitgesloten is dat de reikwijdte ervan aldus wordt ingeperkt.

In het ontworpen artikel 18, § 2, derde lid, dienen de woorden "behalve indien de ambtenaar hem vooraf heeft meegedeeld dat de opgelopen boete niet hoger is dan 70 EUR" bijgevolg te vervallen.

Artikel 22

1. Uit de onderzochte bepaling volgt dat de ordonnantie onmiddellijk in werking zal treden, de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Artikel 33, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen bepaalt :

"Zij (de ordonnanties) zijn verbindend de tiende dag na die van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, tenzij zij een andere termijn bepalen."

Die bepaling beoogt aan eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels. Behoudens een bijzondere reden is er geen grond om daarvan af te wijken.

2. De bepaling tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van een wets- of verordeningstekst moet daarin voorkomen na de eventuele overgangsbepalingen. Het voorontwerp dient op dat punt te worden gewijzigd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	staatsraad, voorzitter,
Mevrouwen	Ph. QUERTAINMONT, M. BAGUET,	staatsraden,
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. St. GHELEN, staatsraad.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Ph. HANSE