KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.779/3
VAN 27 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 31 oktober 2007 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 20 november 2007 en 27 november 2007, het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het voorontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een kader uit te werken voor de gewestelijke en gemeentelijke aanvullende reglementen op het wegverkeer. De ontworpen regeling komt in grote lijnen neer op wat volgt:

In hoofdstuk I wordt bepaald dat het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, een gewestaangelegenheid regelt en worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt.

In hoofdstuk II wordt de totstandkoming van de aanvullende reglementen op de gewest- en provinciewegen geregeld. Deze worden vooreerst vastgesteld door de Vlaamse Regering. Ook de gemeente kan aanvullende reglementen vaststellen op de gewest- en provinciewegen die op haar grondgebied zijn gelegen, met uitzondering van de autosnelwegen. De gemeenteraad kan deze bevoegdheid toevertrouwen aan het college van burgemeester en schepenen. Deze gemeentelijke aanvullende reglementen worden ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering, die ze kan goedkeuren, afkeuren of door haar eigen beslissing vervangen.

---

(1) Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

In hoofdstuk III wordt de totstandkoming van de aanvullende reglementen op de gemeentewegen geregeld. De gemeente deelt de tekst van deze aanvullende reglementen mee aan de Vlaamse Regering en vermeldt daarbij de locaties waar ze de verkeersborden ter uitvoering van die aanvullende reglementen plaatst.

Hoofstuk IV bevat de voorschriften in verband met de plaatsing van de verkeerstekens en de bekostiging ervan.

Hoofdstuk IV (lees: hoofdstuk V) bepaalt dat de aanvullende reglementen worden opgenomen in een gegevensbank.

Hoofdstuk V (lees: hoofstuk VI) bevat een bepaling in verband met de berekening van de termijnen.

Ten slotte zijn in hoofdstuk VI (lees: hoofdstuk VII) de slotbepalingen opgenomen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Het voorontwerp is een nieuwe versie van een eerder aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegd voorontwerp van decreet met eenzelfde opschrift. Over dat voorontwerp heeft de Raad van State, zitting houdend in algemene vergadering, op 18 september 2007 advies 43.437/AV gegeven. In dat advies werd de bevoegdheid van de gewesten met betrekking tot de aanvullende reglementen op het wegverkeer onderzocht. Met het thans om advies voorgelegde voorontwerp wordt, volgens de nota aan de leden van de Vlaamse Regering, beoogd gevolg te geven aan de opmerkingen die in dat advies betreffende de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest werden gemaakt.

Het is een vaste adviespraktijk dat de Raad van State, afdeling wetgeving, zich niet uitspreekt over tekstwijzigingen of verduidelijkingen waarmee wordt beoogd gevolg te geven aan in een eerder advies geformuleerde opmerkingen [2]. Aangezien de Raad van State zich in het genoemde advies heeft uitgesproken over de bevoegdheid van de gewesten inzake de aanvullende reglementen op het wegverkeer, wordt dit aspect niet meer opnieuw onderzocht en gebeurt het onderzoek van het ontwerp los van deze

---

(2) Zie onder meer advies 43.707/AV tot 43.717/AV van 22 oktober 2007, *Parl. St.*, Kamer, DOC 52 0037/005.

bevoegdheidsvraag. Uit het gegeven dat in het onderhavige advies een opmerking wordt gemaakt over een bepaling, kan bijgevolg niets worden afgeleid omtrent de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest terzake. Om te voldoen aan het bepaalde in artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dienen het genoemde advies 43.437/AV en de versie van het voorontwerp van decreet waarop dat advies betrekking had, te worden opgenomen in het ontwerp van decreet dat bij het Vlaams Parlement zal worden ingediend.

VORMVEREISTEN

4. Over het ontwerp diende, krachtens artikel 5, § 1, 1/, van het decreet van 7 juli 2006 houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, het advies te worden ingewonnen van de in het opschrift van dat decreet genoemde raad. Aan dit vormvereiste werd niet voldaan.

In het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) van 12 september 2007 wordt dienaangaande aangevoerd dat de Mobiliteitsraad pas midden september operationeel is, terwijl door de gemachtigde wordt opgemerkt dat de Mobiliteitsraad een onderdeel is van de SERV, die reeds een advies heeft uitgebracht.

Geen van deze twee argumenten is evenwel pertinent. Vooreerst is het decreet van 7 juli 2006 sinds 1 oktober 2006 in werking, en dient het te worden toegepast. Tweedens volstaat een advies van de SERV niet nu de Mobiliteitsraad van Vlaanderen een in het licht van zijn opdracht specifieke samenstelling kent.

Er zal derhalve over het ontwerp nog een advies dienen te worden gevraagd aan de Mobiliteitsraad van Vlaanderen. Mocht het vervullen van dit vormvereiste aanleiding geven tot wijzigingen aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. Krachtens artikel 4, § 1, tweede lid, kan de gemeenteraad de bevoegdheid om aanvullende reglementen vast te stellen betreffende de gewest- en provinciewegen,

met uitzondering van de autosnelwegen, toevertrouwen aan het college van burgemeester en schepenen. Met die bepaling wordt afgeweken van artikel 43, § 2, 2/, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, krachtens hetwelk het vaststellen van gemeentelijke reglementen juist niet aan dat college kan worden toevertrouwd. Al kan de decreetgever met betrekking tot een specifieke aangelegenheid afwijken van die regel, toch verdient het aanbeveling om in de laatstgenoemde bepaling uitdrukkelijk gewag te maken van die afwijking.

6. In artikel 4, § 2, laatste lid, wordt gebruik gemaakt van de rechtsfiguur van de stilzwijgende goedkeuring wanneer de Vlaamse Regering nalaat binnen een termijn van zestig dagen een beslissing te nemen aangaande het aanvullend reglement dat ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Het valt niet te ontkennen dat de verschillende wetgevers een steeds frequenter gebruik maken van het procédé van de stilzwijgende goedkeuring. Een verklaring daarvoor is ongetwijfeld dat het voormelde procédé een middel vormt om de autonomie van de gedecentraliseerde besturen veilig te stellen bij verzuim, onzorgvuldigheid of traagheid van de toezichthoudende overheid [3]. De stilzwijgende goedkeuring werd in het verleden dan ook verenigbaar geacht met het in artikel 162 van de Grondwet vervatte autonomiebeginsel, op voorwaarde dat eruit een positief gevolg voortspruit voor het onder toezicht staande bestuur [4]. De omgekeerde regeling daarentegen, waarbij het stilzitten van de toezichthoudende overheid als een negatief besluit wordt beschouwd, zou wel in strijd komen met het zo-even genoemde autonomiebeginsel [5].

---

(3) I. OPDEBEEK, *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, 1992, p. 172, nr. 338.

(4) Zie reeds advies 6909/2 van 13 november 1959 over een amendement op een ontwerp van wet "tot organisatie van de stedebouw en de ruimtelijke ordening", *Parl. St.*, Senaat, 1959-60, nr. 275, p. 100.

(5) Zie bijvoorbeeld ook advies 22.820/1 van 14 oktober 1993 over een ontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994", *Parl. St.*, Vl. Parl., 1993-94, nr. 415/1, p. 83.

Aan het gebruik van de figuur van de stilzwijgende goedkeuring zijn nochtans ook ernstige nadelen verbonden. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er reeds eerder op gewezen dat het betrokken procédé "niet mag ontaarden tot een middel voor de toezichthoudende overheden om zich systematisch of willekeurig te onttrekken aan het reële onderzoek van de vraag of de hun onderworpen beslissingen al dan niet voor goedkeuring vatbaar zijn" [6].

Het hoeft daarenboven geen betoog dat, in een algemene zin, een expliciete, tijdige beslissing van de toezichthoudende overheid zowel vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, als vanuit het oogpunt van de bewijsvoering, de voorkeur verdient boven een impliciet goedgekeurde beslissing welke er, onder meer, wordt door gekenmerkt dat zij - uiteraard - niet wordt gemotiveerd, noch bekendgemaakt [7].

Artikel 5

7. In artikel 5, eerste lid, schrijve men "De gemeente vermeldt in die mededeling" in plaats van "De gemeente voegt bij die mededeling".

Artikel 6

8. Het is niet geheel duidelijk of bij artikel 6 van het ontwerp een algemene regeling wordt ingesteld betreffende het plaatsen van verkeerstekens op de openbare weg en het financieren daarvan, wat uit de algemeenheid van de gebruikte bewoordingen zou kunnen worden afgeleid, dan wel of dat artikel beperkt blijft tot een regeling betreffende het plaatsen van verkeerstekens die voortvloeien uit voorschriften die zijn vervat in de aanvullende reglementen, wat zou kunnen worden afgeleid uit het gegeven dat artikel 6 is opgenomen in een ontwerp waarin in het opschrift enkel gewag wordt gemaakt van "aanvullende reglementen op het wegverkeer".

---

(6) Advies 15.666/8 van 27 september 1984 over een ontwerp van decreet "houdende invoering van de hoofdstukken I*bis* en II*bis* in titel II van de Gemeentewet", *Parl. St.*, Vl. Parl., 1984-85, nr. 321/1, p. 11.

(7) Advies 28.487/1 van 16 februari 1999 over een voorontwerp van decreet "houdende organisatie van de ruimtelijke ordening", *Parl. St.*, Vl. Parl., 1998-99, nr. 1332/1.

In het eerste geval dienen, omwille van de duidelijkheid en de coherentie, alle regels omtrent het plaatsen van verkeerstekens op de openbare weg en het financieren daarvan in het ontwerp te worden opgenomen, en dienen de regels die daaromtrent zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 18 maart 1968 tot coördinatie van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, te worden opgeheven voor wat het Vlaamse Gewest betreft. In het tweede geval dient artikel 6 grondig te worden herwerkt, in die zin dat de band met de aanvullende reglementen duidelijker tot uiting komt [8].

Slotopmerking

9. Het ontwerp bevat tweemaal een hoofdstuk IV. Het tweede hoofdstuk "IV" en de daarop volgende hoofdstukken V en VI dienen derhalve te worden vernummerd.

---

(8) Ook het opschrift van het ontwerp dient in dat geval te worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES J. SMETS