SV

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 48.704/4
DU 22 SEPTEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée des Travaux publics et des Transports, le 31 août 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "relative à la gestion de la sécurité des infrastructures routières", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

Observation générale

Le 18e considérant de la directive 2008/96/CE énonce :

> "Conformément au point 34 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» [...], les États membres sont encouragés à établir, pour eux-mêmes et dans l'intérêt de la Communauté, leurs propres tableaux, qui illustrent, dans la mesure du possible, la concordance entre la présente directive et les mesures de transposition, et à les rendre publics".

Il convient de joindre de tels tableaux à l'exposé des motifs, afin de rencontrer les préoccupations exprimées dans le considérant précité et de mieux informer les parlementaires sur la marge de manoeuvre dont dispose le législateur régional dans le cadre de la transposition de cette directive (1).

(1) *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation nos 191 à 193.
Voir également le Conseil d'État, l'Institution, le Rapport annuel 2008-2009, p. 47, www.raadvst-consetat.be.

Observations particulières

Arrêté de présentation

L'arrêté de présentation doit être rédigé comme suit :

"La Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée des Travaux publics est chargée de présenter au Parlement le projet d'ordonnance dont la teneur suit :" (2).

Formules de sanction et de promulgation

Il est prématuré d'inscrire dans le projet une formule de sanction de l'ordonnance en projet. La phrase "Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté et Nous, Gouvernement, sanctionnons ce qui suit :" doit dès lors être omise.

La même observation peut être formulée à l'égard de la formule de promulgation (3).

Dispositif

Article 2

Les mots "pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale," sont inutiles et doivent être omis.

---

(2) Voir dans le même sens l'avis 41.549/3, donné le 14 novembre 2006, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 12 juillet 2007 portant assentiment au Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, avec annexes, signés à Göteborg le 30 novembre 1999 (*Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2006-2007, n/ A-355/1, pp. 5-6).
Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandations n^os^ 226 à 228 et formules F 4-1-10-3 et F 6.

(3) Voir également l'avis 41.549/3 précité.

Article 4

1. À l'article 4, 1/, de l'avant-projet, il convient de se référer, pour déterminer le réseau routier transeuropéen, à la décision n/ 661/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (refonte), et non à la directive (lire dans le texte français : décision) n/ 1692/96/CE que la décision précitée abroge.

2. L'article 4, 2/, de l'avant-projet, définit l'organe compétent dans les termes suivants :

> "«organe compétent» : tout organisme public ou privé, établi au niveau national, régional ou local et participant, en raison de ses compétences, à la mise en oeuvre de la présente ordonnance, y compris des organismes désignés comme étant des organes compétents qui existaient déjà avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, s'ils répondent aux exigences de la présente ordonnance".

Le fait de recopier ainsi la définition figurant à l'article 2, 2), de la directive 2008/96/CE , en y substituant simplement le terme "directive" par "ordonnance", ne permet pas d'en assurer une correcte transposition. Pour ce faire, il convient, en effet, de désigner précisément quels sont, pour ce qui concerne les infrastructures routières entrant dans le champ d'application de l'ordonnance en projet [(4)], les "organes compétents" auxquels incombent les obligations prévues aux articles 6, § 4 et 8, § 3 de l'avant-projet [(5)].

---

(4) En tenant compte de la possible extension de ce champ d'application que prévoit l'article 3, alinéa 3, de l'avant-projet.

(5) Lesquels transposent les articles 4, paragraphe 4, et 6, paragraphe 3, de la directive 2008/96/CE.

3. La définition des termes "classification des tronçons à forte concentration d'accident" figurant à l'article 4, 5/, de l'avant-projet, doit être complétée par les mots "par rapport au débit de circulation", afin d'assurer une meilleure transposition de l'article 2, 5), de la directive 2008/96/CE [6].

Article 5

1. Les expressions "le Gouvernement veille à ce que (...)" ou "le Gouvernement s'efforce de respecter (...)", utilisées à l'article 5, §§ 1er et 2 (lire : alinéas 1er et 2) [7], sont recopiées de l'article 3, paragraphes 1er et 2, de la directive 2008/96/CE.

Si de telles formulations sont adéquates pour définir les obligations imposées aux États membres par une directive européenne [8], elles n'ont par contre pas leur place dans le texte législatif ou réglementaire qui vise à en assurer la transposition.

Plutôt que de se borner à charger le Gouvernement de "veiller à (...)" ou de "s'efforcer de (...)", il convient que la disposition examinée formule ces règles de manière impérative à l'égard des personnes, institutions ou services auxquels elles s'adressent.

---

(6) Les mots "par rapport au débit de circulation" qui figurent dans le texte français de cette disposition de la directive n'ont certes pas leur équivalent dans le texte néerlandais de la même directive. Il doit toutefois s'agir d'une erreur de celui-ci, dès lors que ces mots ont bien leur équivalent dans, notamment, les versions anglaise, allemande, italienne et espagnole de la directive.

(7) La division de l'article 5 en paragraphes numérotés ne se justifie pas, chacun de ces "paragraphes" ne comportant qu'un seul alinéa. Cette remarque vaut également pour les articles 7, 8 et 10 de l'avant-projet. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 57.3.

(8) L'article 249, paragraphe 3, du Traité CE dispose :
"La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens".

Ce faisant, il peut s'avérer nécessaire de préciser la portée de certaines obligations par rapport au contenu de la directive transposée ou de ses annexes, soit dans le texte même de l'avant-projet examiné, soit par le biais d'habilitations spécifiques données au Gouvernement, dans le cadre et dans les limites de règles plus générales fixées par le législateur.

2. Cette observation vaut également pour les articles 6, 7, 8 et 10 de l'avant-projet.

Article 10

Pour être conforme à l'article 9, paragraphe 4, b), de la directive 2008/96/CE, il convient à l'article 10, alinéa 4, b), de l'avant-projet, d'insérer les mots "deux ans après l'adoption des lignes directrices, conformément à l'article 9 et au plus tard" avant les mots "à partir du 19 décembre 2013".

Article 11

Selon son article 11, l'ordonnance en projet est destinée à entrer 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 des ordonnances, fixé par l'article 33, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate du texte, et ce afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Annexes

Dans le texte de l'annexe III, point 2, de l'avant-projet, afin de mieux transposer la directive 2008/96/CE, tant dans son texte français que néerlandais, mieux vaut écrire "le nombre et la concentration des accidents, le volume du trafic et la typologie des accidents".

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY

SV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.704/4
VAN 22 SEPTEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 31 augustus 2010 door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Openbare Werken en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur", heeft het volgende advies gegeven :

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 opmerking

Overweging 18 van richtlijn 2008/96/EG stelt :

> "In overeenstemming met punt 34 van het Interinstitutioneel Akkoord inzake beter wetgeven [...] worden de lidstaten ertoe aangespoord voor zichzelf en in het belang van de Gemeenschap hun eigen tabellen op te stellen, die, voor zover mogelijk, het verband weergeven tussen deze richtlijn en hun omzettingsmaatregelen, en deze openbaar te maken".

Zulke tabellen dienen ter voldoening van het bepaalde in de voornoemde overweging gevoegd te worden bij de memorie van toelichting, zodat de parlementsleden tevens beter worden ingelicht omtrent de beweegruimte waarover de gewestelijke wetgever beschikt bij de omzetting van deze richtlijn [(1)].

---

(1) *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbevelingen nrs. 191 tot 193.
Zie eveneens, op de website www.raadvst-consetat.be van de Raad van State, De instelling, Jaarverslag 2008-2008, blz. 49.

Bijzondere opmerkingen

Indieningsbesluit

Het indieningsbesluit moet als volgt luiden :

"De Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd voor Openbare Werken is ermee belast bij het parlement het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt :" (2).

Bekrachtigings- en afkondigingsformule

Het is voorbarig in het ontwerp een formule betreffende de bekrachtiging van de ontworpen ordonnantie op te nemen. De volzin "Het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft aangenomen en Wij, de Regering, bekrachtigen het volgende :" moet derhalve worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt voor de afkondigingsformule (3).

---

(2) Zie in dat verband advies 41.549/3, op 14 november 2006 verstrekt over een voorontwerp dat geworden is de ordonnantie van 12 juli 2007 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999 (*Parl.St.* Parl. BHG, 2006-2007, nr. A-355/1, 5-6).
Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvanstate.be, tab Wetgevingstechniek, aanbevelingen nrs. 226 tot 228 en formules F 4-1-10-3 en F 6.

(3) Zie eveneens het voornoemde advies 41.549/3.

.../...

Dispositief

Artikel 2

De woorden "wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft" zijn overbodig en moeten dus vervallen.

Artikel 4

1. In artikel 4, 1/, van het voorontwerp moet in de definitie van het trans-Europees wegennet verwezen worden naar besluit nr. 661/2010/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende uniale richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet (herschikking), in plaats van beschikking (lees in de Franse tekst : décision) nr. 1692/96/EG, die bij het voornoemde besluit wordt ingetrokken.

2. Artikel 4, 2/, van het voorontwerp geeft de volgende definitie van de bevoegde instantie :

> "«bevoegde instantie» : alle publieke of private organisaties op nationaal, regionaal of lokaal niveau die ingevolge hun bevoegdheden betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn (lees : ordonnantie), met inbegrip van de als bevoegde instanties aangewezen instanties die reeds vóór de inwerkingtreding van deze ordonnantie bestonden, mits zij voldoen aan de eisen van deze ordonnantie".

In deze definitie zijn de bewoordingen overgenomen van de definitie vervat in artikel 2, 2), van richtlijn 2008/96/EG, waarbij het woord "richtlijn" eenvoudigweg wordt vervangen door het woord "ordonnantie" : deze werkwijze leidt niet tot een correcte omzetting van de richtlijn. Daartoe moet immers nauwkeurig worden aangegeven welke "bevoegde instanties" in het kader van de weginfrastructuur welke binnen de

werkingssfeer van de ontworpen ordonnantie [4] valt, worden belast met de taken omschreven in de artikelen 6, § 4, en 8, § 3, van het voorontwerp [5].

3. In de Franse lezing van artikel 4, 5/, van het voorontwerp moet de definitie van de "classification des tronçons à forte concentration d'accident" worden aangevuld met de woorden "par rapport au débit de circulation", zulks met het oog op een nauwkeuriger omzetting van artikel 2, 5), van richtlijn 2008/96/EG [6].

Artikel 5

1. De uitdrukkingen "De Regering ziet erop toe dat (...)" en "Daarbij tracht de Regering (...)", welke voorkomen in artikel 5, punten 1 en 2 (lees : eerste en tweede lid) [7], zijn overgenomen uit artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2008/96/EG.

---

(4) Rekening houdend met de bij artikel 3, derde lid, van het voorontwerp voorgeschreven mogelijkheid om deze werkingssfeer uit te breiden.

(5) Deze artikelen voorzien in de omzetting van de artikelen 4, lid 4, en 6, lid 3, van richtlijn 2008/96/EG.

(6) De woorden "par rapport au débit de circulation" in de Franse tekst van deze bepaling van de richtlijn worden weliswaar niet weergegeven in de Nederlandse tekst van diezelfde richtlijn. Dit moet evenwel te wijten zijn aan een omissie in de Nederlandse tekst, aangezien die woorden wel worden weergegeven in de Engelse, Duitse, Italiaanse en Spaanse versie van de richtlijn.

(7) De onderverdeling van artikel 5 in genummerde "paragrafen" is niet verantwoord, daar elk van die "paragrafen" slechts één enkel lid bevat. Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 7, 8 en 10 van het voorontwerp (*Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 57.3).

Zulke bewoordingen zijn weliswaar geschikt om verplichtingen vast te leggen die een Europese richtlijn oplegt aan de lidstaten [8], maar ze horen niet thuis in de wetgevende of bestuursrechtelijke tekst die voorziet in de omzetting van de richtlijn.

De onderzochte bepaling moet, veeleer dan dat ze zich ertoe beperkt de regering ermee te gelasten "erop toe te zien dat (...)" of "te trachten (...)", een verplichting opleggen aan de personen, instellingen of diensten waarop ze toepasselijk is.

Het kan daarbij nodig zijn de draagwijdte van sommige verplichtingen in het licht van de inhoud van de omgezette richtlijn of van haar bijlagen te preciseren, ofwel in de tekst zelf van het onderzochte voorontwerp, ofwel bij wege van specifieke machtigingen verleend aan de regering, in het kader en binnen de grenzen van meer algemeen geformuleerde regels vastgesteld door de wetgever.

2. Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 6, 7, 8 en 10 van het voorontwerp.

Artikel 10

Met het oog op overeenstemming met artikel 9, lid 4, b), van richtlijn 2008/96/EG moeten in artikel 10, vierde lid, b), van het voorontwerp de woorden "twee jaar nadat overeenkomstig artikel 9 richtsnoeren zijn vastgesteld en uiterlijk" worden ingevoegd vóór de woorden "vanaf 19 december 2013".

Artikel 11

Luidens artikel 11 zal de ontworpen ordonnantie in werking treden op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

---

(8) Artikel 249, lid 3, van het EG-Verdrag bepaalt :
"Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen".

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

Bijlagen

Met het oog op een betere omzetting van zowel de Nederlandse als de Franse tekst van richtlijn 2008/96/EG zou het beter zijn om in de tekst van bijlage II, punt 2, van het voorontwerp "aantal verkeersongevallen, verkeersvolume en verkeersongevalstypologie" te schrijven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	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 de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

C. GIGOT P. LIÉNARDY