ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.218/AG
DU 2 MAI 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par la Présidente du Sénat, le 5 avril 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [(*)], sur une proposition de loi spéciale « complétant l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne la communauté métropolitaine de Bruxelles » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1567/1), a donné l'avis suivant :

[(*)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.218/AV
VAN 2 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling Wetgeving, op 5 april 2012 door de Voorzitster van de Senaat verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen [(*)], van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "tot aanvulling van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel betreft" (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1567/1), heeft het volgende advies gegeven:

[(*)] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnée le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également des observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif de la proposition.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition a pour objectif la création d'une communauté métropolitaine, réunissant les trois régions du pays, ainsi que toutes les communes de la Région de Bruxelles-Capitale et les communes situées dans les provinces du Brabant flamand et du Brabant wallon. Ces deux provinces sont libres d'adhérer à la communauté.

La communauté métropolitaine est constituée afin d'offrir un espace de concertation en ce qui concerne les matières visées à l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui sont d'importance transrégionale, en particulier la mobilité, la sécurité routière et les travaux routiers de, vers et autour de Bruxelles.

La proposition ne donne guère de précision sur le mode de fonctionnement de la communauté métropolitaine, sur les représentants appelés à y siéger, sur son mode de délibération. Il n'est pas prévu que la communauté dispose de la personnalité juridique, ni d'organes, de personnel, d'un patrimoine ou de budget propres.

Les trois régions, et elles seules, sont chargées de conclure un accord de coopération pour fixer les modalités et l'objet de la concertation.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Les développements consacrés à la proposition précisent que

> « [l]es concertations organisées au sein de la communauté métropolitaine (article 92*bis*, § 7, alinéa 1er, proposé) se distinguent des concertations prévues par l'article 6, §§ 2 à 3*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 puisqu'elles ne constituent pas

[1] Dès lors qu'il s'agit d'une proposition de loi (spéciale), on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

> des règles de répartition de compétence au sens de l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle, ni des formes substantielles au sens de l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Par conséquent, le défaut de concertation au sein de la communauté métropolitaine ne pourra en aucune manière affecter la validité des décisions prises par les autorités compétentes » [2].

Cependant,

> « [u]ne concertation prévue par la présente proposition fait toutefois exception à ce qui précède : le fait de fermer ou de rendre inutilisables les accès et sorties du ring autoroutier de Bruxelles (RO) devra désormais faire l'objet d'une concertation préalable entre les régions (l'article 92*bis*, § 7, alinéa 3, proposé). Comme pour ce qui concerne les concertations visées à l'article 6, §§ 2 à 3*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980, le non-accomplissement de cette concertation avant tout acte légal ou administratif ayant pour effet de fermer ou de rendre inutilisable un accès ou une sortie du ring autoroutier de Bruxelles (RO) consistera, selon le cas, en une violation d'une règle répartitrice de compétence (article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle) ou d'une forme substantielle (article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État) » [3].

Il ressort de ces développements que, si la loi spéciale proposée impose la conclusion d'un accord de coopération pour fixer les modalités de la concertation au sein de la communauté métropolitaine de Bruxelles, il ne s'ensuit pas que cette concertation elle-même soit, en règle, obligatoire. Cela transparaît également de la formulation de l'article (« en vue d'une concertation ») et du fait que, sur un point spécifique, la concertation est explicitement imposée. Seule la concertation portant sur le fait de fermer ou de rendre inutilisables les accès et sorties du ring autoroutier de Bruxelles est, en effet, imposée.

La loi spéciale contiendra donc une obligation de conclure un accord de coopération, mais pas d'obligation de se concerter ultérieurement au sein de la communauté métropolitaine sur les matières visées à l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui concernent différentes régions.

Or, en vertu des dispositions précitées de la loi spéciale relative à la Cour constitutionnelle et des lois coordonnées sur le Conseil d'État, toutes les formes de concertation prévues par la loi spéciale du 8 août 1980 constituent des règles de répartition de compétence ou des formes substantielles, même si elles ne figurent pas à l'article 6, §§ 2 à 3*bis*, de la même loi.

Il conviendrait dès lors par souci de sécurité juridique que le dispositif de la proposition indique plus clairement que la concertation qu'elle organise revêt un caractère facultatif, sauf en ce qui concerne « le fait de fermer ou de rendre inutilisable les accès et

---

[2] *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1567/1, p. 2.

[3] *Ibid*.

sorties du ring autoroutier de Bruxelles (R0) ». Á cette fin, il pourrait être précisé dans l'alinéa premier proposé que la communauté urbaine est créée « en vue d'une concertation facultative » et l'alinéa 3 proposé devrait commencer par les mots : « Par dérogation à l'alinéa premier, […] ».

En tout état de cause, il va de soi que ce caractère facultatif de la nouvelle concertation ainsi prévue ne porte pas atteinte au caractère obligatoire des autres formes de coopération ou de collaboration par ailleurs imposées, à propos de l'une ou l'autre des matières visées à l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980, par d'autres dispositions spécifiques de cette loi.

Il en va ainsi, à titre d'exemple, s'agissant de l'obligation faite aux régions de conclure un accord de coopération pour le règlement des questions relatives « aux services de transport en commun urbains et vicinaux et services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région » (article 92*bis*, § 2, c, de la loi spéciale du 8 août 1980).

---

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het voorstel heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voorstel strekt ertoe een hoofdstedelijke gemeenschap op te richten waarvan de drie gewesten van het land lid zijn, alsook alle gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenten gelegen in de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant. Het staat deze twee provincies vrij toe te treden tot de gemeenschap.

De hoofdstedelijke gemeenschap wordt opgericht teneinde een overlegstructuur te bieden met betrekking tot de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ die verscheidene gewesten aanbelangen, inzonderheid de mobiliteit, de verkeersveiligheid en de wegenwerken vanuit, naar en rond Brussel.

Het voorstel geeft geen preciseringen omtrent de werkwijze van de hoofdstedelijke gemeenschap, omtrent de vertegenwoordigers die zitting erin zullen hebben of omtrent de wijze van beraadslagen en beslissen. Er wordt niet bepaald dat de gemeenschap beschikt over rechtspersoonlijkheid, organen, personeel, een vermogen of een begroting die haar eigen zijn.

De drie gewesten, en zij alleen, worden ermee belast een samenwerkingsakkoord te sluiten om de nadere regels en het voorwerp van het overleg te bepalen.

[1] Aangezien het om een voorstel van (bijzondere) wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

ALGEMENE OPMERKING

3. In de toelichting bij het voorstel wordt het volgende gesteld:

> "Het in de hoofdstedelijke gemeenschap georganiseerde overleg (het voorgestelde artikel 92*bis*, § 7, eerste lid) onderscheidt zich van het overleg bedoeld in artikel 6, §§ 2 tot 3*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aangezien het geen bevoegdheidsverdelende regel in de zin van artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, noch een substantiële vormvereiste in de zin van artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vormt. Bijgevolg zal het gebrek aan overleg in de hoofdstedelijke gemeenschap op geen enkele manier de geldigheid van de door de bevoegde overheden genomen beslissingen kunnen aantasten."[2]

Diezelfde toelichting vervolgt evenwel:

> "Een door dit voorstel voorzien overleg vormt evenwel een uitzondering op het voorgaande: over het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0) moet vooraf overleg gepleegd worden tussen de gewesten (het voorgestelde artikel 92*bis*, § 7, derde lid). Zoals het overleg bedoeld in artikel 6, §§ 2 tot 3*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zal het niet vervullen van dit overleg voor elke wettelijke dan wel administratieve beslissing die het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0) tot gevolg heeft, naargelang het geval, een inbreuk vormen op een bevoegdheidsverdelende regel (artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof) of een substantiële vormvereiste (artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State)."[3]

Uit deze toelichting blijkt dat de voorgestelde bijzondere wet weliswaar voorschrijft dat een samenwerkingsakkoord wordt gesloten om de nadere regels en het voorwerp van dit overleg binnen de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel vast te leggen, maar daaruit volgt niet dat dit overleg zelf in de regel verplicht is. Zulks kan eveneens worden afgeleid uit de formulering van het artikel ("met het oog op overleg") en uit het feit dat overleg op één specifiek punt uitdrukkelijk wordt opgelegd. Alleen overleg omtrent het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel wordt immers opgelegd.

De bijzondere wet zal aldus een verplichting bevatten tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord, maar geen verplichting om nadien in de hoofdstedelijke gemeenschap overleg te plegen over de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die verscheidene gewesten aanbelangen.

---

[2] *Parl.St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1567/1, p. 2.

[3] *Ibid*.

Krachtens de voornoemde bepalingen van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof en van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zijn alle vormen van overleg voorgeschreven bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 echter bevoegdheidsverdelende regels of substantiële vormvereisten, ook al worden ze niet vernoemd in artikel 6, §§ 2 tot 3*bis*, van dezelfde wet.

Ter wille van de rechtszekerheid dient het dispositief van het voorstel bijgevolg duidelijker aan te geven dat het hierbij georganiseerde overleg facultatief van aard is, behalve wat betreft “het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0)”. Daartoe kan in het voorgestelde eerste lid worden gepreciseerd dat de hoofdstedelijke gemeenschap wordt opgericht “met het oog op facultatief overleg”, en dient het derde lid aan te vangen met de woorden “In afwijking van het eerste lid, kan het sluiten …”.

Het spreekt hoe dan ook vanzelf dat het facultatieve karakter van het aldus voorgeschreven nieuwe overleg niets afdoet aan het verplichte karakter van de andere vormen van samenwerking of medewerking, omtrent deze of gene aangelegenheid bedoeld in artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die worden opgelegd bij andere specifieke bepalingen van deze wet.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de verplichting, opgelegd aan de gewesten, om een samenwerkingsakkoord te sluiten voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op “de diensten voor gemeenschappelijk stads- en streekvervoer en taxidiensten die zich uitstrekken over meer dan één gewest” (artikel 92*bis*, § 2, c, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving was samengesteld uit

Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État, eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY,	présidents de chambre, kamervoorzitters,
	J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État, staatsraden,
Madame Mevrouw	M. BAGUET,	
Messieurs de Heren	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	
	J. VELAERS, M. RIGAUX, L. DENYS, Y. DE CORDT, S. VAN DROOGHENBROECK, Chr. BEHRENDT,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling Wetgeving,
Madame Mevrouw	D. LANGBEEN,	greffier en chef, hoofdgriffier.

Les rapports ont été présentés par Messieurs X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section, W. PAS, premier auditeur et M. OSWALD, auditeur.

De verslagen werden uitgebracht door de Heren X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, W. PAS, eerste auditeur en M. OSWALD, auditeur.

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

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

LE GREFFIER EN CHEF –
DE HOOFDGRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT –
DE EERSTE VOORZITTER

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN