



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 51.765/4
du 24 septembre 2012

advies 51.765/4
van 24 september 2012

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'fixant les
modalités de répartition finale et
les modalités de versement du
produit des recettes du
stationnement'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot vastlegging van de
modaliteiten voor de eindverdeling
en de stortingsmodaliteiten van de
opbrengsten van het parkeerbeleid'

Le 19 juillet 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée des Travaux publics et des Transports, de l'Informatique régionale et communale et du Port de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 30 septembre 2012 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant les modalités de répartition finale et les modalités de versement du produit des recettes du stationnement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 septembre 2012. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 septembre 2012.

^(*) Par courriel du 20 juillet 2012.

*

Op 19 juli 2012 is Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Openbare Werken, Vervoer, Gewestelijke en gemeentelijke informatica en de Haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 30 september 2012 ^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vastlegging van de modaliteiten voor de eindverdeling en de stortingsmodaliteiten van de opbrengsten van het parkeerbeleid".

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 24 september 2012. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 september 2012.

^(*) Bij e-mail van 20 juli 2012.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

1. Le projet examiné trouve son fondement légal dans l'article 41 de l'ordonnance du 22 janvier 2009 'portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale'. Ce dernier dispose :

« Art. 41. § 1^{er}. Chaque commune est indemnisée pour les coûts supportés en matière de contrôle et de perception sur les voiries communales et régionales, ainsi que pour les coûts de récupération des montants impayés. Sur la base des coûts supportés, des prestations réalisées, et dans l'hypothèse d'un bénéfice éventuel, la commune transfère 15 % de ce bénéfice à l'Agence du stationnement.

§ 2. L'Agence du stationnement est indemnisée pour les coûts supportés en matière de contrôle, de perception et de récupération des montants impayés, lorsque ces missions de contrôle et de perception lui ont été déléguées conformément à l'article 40.

Sur la base des coûts supportés et d'une clé de répartition des bénéfices, commune par commune, sur la base des prestations réalisées et de la totalité des redevances de stationnement perçues sur le territoire de chaque commune, l'Agence du stationnement transfère une partie des recettes du stationnement aux communes et conserve l'autre partie.

Une fois les coûts indemnisés, les bénéfices éventuels sont versés à chacune des communes. 15 % sont toutefois retenus au profit de l'Agence du stationnement. Lorsque les coûts excèdent les recettes, l'Agence du stationnement supporte le déficit.

Le Gouvernement fixe les modalités d'application du présent article ».

Le commentaire de cette disposition en éclaire la portée dans les termes suivants :

« Cet article règle la répartition finale du produit des recettes du stationnement perçues (issues de la redevance).

En raison du fait que la Région laisse *de facto* aux communes le contrôle et la perception sur les voiries régionales, la Région perd ainsi la possibilité de garantir ses propres revenus. Il est donc logique que la Région maintienne une partie des recettes régionales du stationnement, générées par les contrôles et la perception des communes sur le terrain, pour financer les autres tâches de l'Agence du stationnement. Il est aussi logique de laisser aux communes une partie des recettes régionales du stationnement. Celles-ci exercent en effet le contrôle et la perception sur le terrain et puisent également une partie de leurs moyens financiers dans ces revenus.

La commune est donc indemnisée pour l'ensemble des coûts réalisés en matière de contrôle et de perception sur les voiries communales et régionales. La Région est indemnisée pour les coûts relatifs à la perception et au contrôle si le contrôle et la perception lui ont été confiés sur la base de délégation communale volontaire ou par le Gouvernement suite à une gestion défaillante de la commune.

Comme précisé dans l'exposé des motifs et selon le mode qui y est développé, le solde net des recettes des redevances est réparti entre l'Agence et les Communes.

Le Gouvernement peut régler les modalités de ce versement et prévoir éventuellement des versements tous les six ou trois mois » ¹.

L'habilitation que le projet examiné met en œuvre permet uniquement au Gouvernement de fixer les modalités de versement des sommes devant transiter entre la Région (ou son Agence du stationnement) et chaque commune, selon la clé de répartition des « bénéfices » fixée à l'article 41, § 1^{er}, ou § 2, alinéa 3, de l'ordonnance.

Cette habilitation ne permet nullement à l'auteur du projet de déterminer ceux des coûts exposés dans le cadre de la perception des redevances concernées qui sont admis pour le calcul de ces « bénéfices », ni d'attribuer à l'Agence du stationnement les missions de vérification et de décision quant à l'admissibilité des coûts exposés par les communes.

Les articles 1^{er}, 7^o à 10^o, 4, alinéa 3, 5, 6, 7, et 10 doivent dès lors être omis du projet.

2. Plusieurs dispositions du projet se bornent à répéter ou à paraphraser le dispositif de l'ordonnance du 22 janvier 2009 précitée.

Il est de règle que, dans un texte de nature réglementaire, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant soit en la paraphrasant. De telles mentions sont certes superflues mais, davantage que celui de double emploi, c'est le reproche de dénaturation de la norme qui doit être adressé à de telles pratiques. L'auteur du texte doit en effet rester dans la sphère de ses compétences. En reproduisant, même fidèlement, une disposition de force obligatoire supérieure, il agit comme s'il était compétent pour arrêter, donc aussi modifier la norme supérieure reproduite, celle-ci étant en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes ².

Cette critique vaut notamment pour les définitions reprises à l'article 1^{er}, 2^o à 4^o, du projet, ainsi que pour ses articles 2, 7, alinéa 1^{er}, et 11, alinéa 1^{er}.

3. En conclusion, le projet n'a pas été examiné plus avant et il sera revu à la lumière des observations fondamentales qui précèdent.

*

¹ *Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2007-2008, n° A-498/1, p. 31.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het voorliggende ontwerp put zijn rechtsgrond uit artikel 41 van de ordonnantie van 22 januari 2009 'houdende de organisatie van het parkeerbeleid en de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap'. Dat artikel bepaalt:

“Art. 41. §1. Elke gemeente wordt vergoed voor de gedragen kosten betreffende de controle en de inning op de gemeentewegen en de gewestwegen, evenals voor de kosten betreffende de invordering van de niet-betaalde bedragen. Op basis van de effectief gedragen kosten en de uitgevoerde prestaties en in geval van een eventuele winst, storten de gemeenten 15 % van deze winst door aan het Parkeeragentschap.

§ 2. Indien de controle en de inningsopdracht overeenkomstig artikel 40 overgedragen worden aan het Parkeeragentschap, dan wordt dit vergoed voor de gedragen kosten betreffende de controle, de inning en de invordering van de niet-betaalde bedragen.

Het Parkeeragentschap stort een deel van de parkeerinkomsten door naar de gemeenten en behoudt zelf het andere deel van de parkeerinkomsten. Dit gebeurt op basis van de gedragen kosten en met een verdeelsleutel wat betreft de winsten, gemeente per gemeente, op basis van de uitgevoerde prestaties en van het geheel van de parkeerretributies die op het grondgebied van elke gemeente geïnd zijn.

Vervolgens wordt de eventuele winst die na vergoeding van de kosten overblijft, doorgestort aan elk van de gemeenten. Hierop wordt echter een afhouding van 15 % ten voordele van het Parkeeragentschap voorzien. Wanneer de kosten de winst overstijgen, neemt het Gewest het tekort ten laste.

De Regering bepaalt de toepassingsregels van dit artikel.”

In de commentaar bij deze bepaling wordt de strekking ervan toegelicht als volgt:

“Dit artikel regelt de eindverdeling van de opbrengst van de geïnde parkeerinkomsten (uit de parkeerretributie).

Omwille van het feit dat het gewest de controle en de inning op de gewestwegen *de facto* overlaat aan de gemeenten, verliest het gewest dus de mogelijkheid om zijn eigen inkomsten in deze te garanderen. Het is dus logisch dat het gewest een deel van de gewestelijke parkeerinkomsten, gegenereerd door de controles en de inning van de gemeenten op het terrein, behoudt om de andere taken van het Parkeeragentschap te financieren. Het is ook logisch dat een deel van de gewestelijke parkeerinkomsten toekom[t] aan de gemeenten. Zij voeren immers de controle en de inning uit op het terrein en onttrekken een deel van hun financiële draagkracht ook aan deze inkomsten.

De gemeente wordt dus vergoed voor alle onkosten die zij maakt door het uitoefenen van de controle en de inning op gemeente- en gewestwegen. Het gewest wordt vergoed voor de onkosten verbonden met de controle en de inning indien zij op basis van een vrijwillige delegatie van de gemeente of een wanbeleid door de gemeente de uitoefening van de controle en de inning van de Regering heeft toevertrouwd gekregen.

Zoals gepreciseerd in de memorie van toelichting en volgens de wijze die er wordt toegelicht, wordt het nettosaldo van de opbrengst van de retributies tussen het Agentschap en de gemeenten verdeeld.

De regering kan de modaliteiten van deze doorstorting regelen en eventueel halfjaarlijkse of driemaandelijkse doorstortingen voorzien.”¹

Op grond van de machtiging die bij het voorliggende ontwerp ten uitvoer wordt gelegd, is de regering enkel bevoegd om de nadere regels vast te stellen voor het doorstorten van de bedragen die van het Gewest (of het Parkeeragentschap) naar elke gemeente overgeheveld moeten worden volgens de sleutel voor de verdeling van de “winsten” die is vastgesteld in artikel 41, § 1, of § 2, derde lid, van de ordonnantie.

Die machtiging verleent de steller van het ontwerp geenszins de bevoegdheid om te bepalen welke kosten gemaakt bij de inning van de betreffende retributies in rekening moeten worden gebracht bij de berekening van die “winsten”, noch om het Parkeeragentschap de controle- en beslissingstaken op te dragen in verband met de vraag welke kosten die de gemeenten hebben gemaakt, in rekening moeten worden gebracht.

De artikelen 1, 7° tot 10°, 4, derde lid, 5, 6, 7 en 10 moeten bijgevolg vervallen.

2. Verscheidene bepalingen van het ontwerp bepalen zich ertoe het dispositief van de voornoemde ordonnantie van 22 januari 2009 te herhalen of te parafraseren.

Als regel geldt dat bepalingen die alleen maar hogere normen in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, niet thuishoren in een regeling. Zulke vermeldingen zijn weliswaar overbodig, maar het grootste bezwaar ertegen is niet zozeer dat ze voor overlappingen zorgen, dan wel dat ze de regel uithollen. De regelgever moet namelijk binnen zijn bevoegdheidssfeer blijven. Door een hogere regel - zelfs getrouw - over te nemen, handelt hij alsof hij bevoegd is om de overgenomen hogere regel vast te stellen en dus ook te wijzigen, waardoor die regel als het ware een lagere rangorde verkrijgt binnen de hiërarchie van de normen.²

Deze kritiek geldt meer bepaald voor de definities in artikel 1, 2° tot 4°, van het ontwerp, en voor de artikelen 2, 7, eerste lid, en 11, eerste lid.

¹ Parl.St. Br. Parl. 2007-2008, nr. A-498/1, 31.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 80.

3. Het besluit is bijgevolg niet verder onderzocht en moet worden herzien in het licht van de bovenstaande inhoudelijke opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY