



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.003/4
du 3 février 2014

advies 55.003/4
van 3 februari 2014

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
'relative aux règlements
complémentaires'

een voorontwerp van
ordonnantie 'betreffende de
aanvullende reglementen'

Le 7 janvier 2014, 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 à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative aux règlements complémentaires'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 février 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier 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 3 février 2014.

*

Op 7 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Openbare Werken en Vervoer verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de aanvullende reglementen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste 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 3 februari 2014.

*

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 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

La note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, référencée BHR/GRBC-24/10/2013-BG, mentionne que l'avis de l'Inspecteur des Finances y est annexé et que l'accord du Ministre du Budget a été demandé.

Aucun de ces deux documents ne figure toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis.

Il revient au demandeur d'avis de veiller au bon accomplissement de ces deux formalités préalables.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

INTITULÉ

À l'instar de ceux du décret du 19 décembre 2007 'relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun', et du décret 16 mai 2008 'betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens', l'intitulé de l'avant-projet doit être complété, afin d'y mentionner l'objet des règlements complémentaires.

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'avant-projet d'ordonnance doit être précédé d'un arrêté de présentation ¹.

DISPOSITIF

Article 2

À l'article 2, 2^o, de l'avant-projet, les règlements complémentaires sont définis comme étant « des règlements pris en exécution de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par l'arrêté royal du 16 mars 1968, et qui visent à adapter la réglementation

¹ *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 formule F 6.

de circulation aux circonstances locales ou particulières qui ont un caractère périodique ou permanent ».

Dans cette définition, il convient d'omettre les mots « pris en exécution de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, et ». Les dispositions de cette loi qui concernent les règlements complémentaires de circulation routière sont, en effet, abrogées en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, par l'article 19 de l'avant-projet.

Article 9

L'article 9, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, dispose :

« Les mesures réglant la circulation prises en vertu de cette ordonnance ou des articles 2 et 3 de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, doivent, pour être obligatoires, être portées à la connaissance des intéressés par des agents portant les insignes de leurs fonctions et sont postés sur place ou par une signalisation appropriée ».

Le texte de cette disposition demeure proche de celui de l'article 12, alinéa 1^{er}, de la loi 'relative à la police de la circulation routière', que l'article 19 de l'avant-projet abroge.

L'article 9 de l'avant-projet comporte également un alinéa 2, similaire à l'article 12, alinéa 2, de la loi précitée, et qui est rédigé comme suit :

« Cela vaut également pour les mesures prises par les autorités communales pour régler des situations occasionnelles en vertu de la nouvelle loi communale du 26 mai 1989 ».

Comme le précise la définition qu'en donne l'article 2, 2°, de l'avant-projet, les règlements complémentaires de circulation routière présentent les deux caractéristiques suivantes :

1° ils visent à adapter la réglementation de la circulation routière aux circonstances locales ou particulières ;

2° ils concernent des circonstances qui ont également un caractère périodique ou permanent.

La première de ces deux caractéristiques est clairement affirmée par une jurisprudence constante de la Cour Constitutionnelle². La seconde se déduit de l'article 135, § 2, alinéa 2, 1°, *in fine*, de la nouvelle loi communale du 26 mai 1989, lequel dispose :

« § 2. De même, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

² Voir : C.C., 3 novembre 2004, n° 174/2004, considérant B.5.2, alinéa 2 ; C.C., 27 mai 2010, n° 59/2010, considérant B.7.2, alinéa 2 ; C.C., 29 juillet 2010, n° 89/2010, considérant B.6.2, alinéa 2 ; C.C., 28 mars 2013, n° 48/2013, considérant B.5.2, alinéa 2.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles ; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article ».

Il convient dès lors de considérer que « les mesures prises par les autorités communales pour régler des situations occasionnelles en vertu de la nouvelle loi communale du 26 mai 1989 », au sens de l'article 9, alinéa 2, de l'avant-projet, le sont dans l'exercice des missions confiées aux communes par l'article 135, § 2, alinéa 2, 1°, de la nouvelle loi communale ; matière pour laquelle l'autorité fédérale est restée compétente, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1°, 4^e tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il s'en déduit que la Région n'est compétente ni pour adopter l'article 9, alinéa 2 de l'avant-projet, ni pour abroger l'article 12, alinéa 2, de la loi 'relative à la police de la circulation routière'.

Les articles 9 et 19 de l'avant-projet doivent par conséquent être modifiés.

*

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering met als kenmerk BHR/GRBC-24/10/2013-BG is vermeld dat het advies van de inspecteur van Financiën erbij is gevoegd en dat de akkoordbevinding van de minister van Begroting is gevraagd.

Geen van die twee documenten is evenwel terug te vinden in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd.

De steller van het ontwerp dient ervoor te zorgen dat die twee voorafgaande vormvereisten naar behoren zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

OPSCHRIFT

Naar het voorbeeld van het decreet van 19 december 2007 ‘betreffende het goedkeuringstoezicht van het Waalse Gewest op de aanvullende reglementen op de openbare wegen en op het verkeer van de gemeenschappelijke vervoermiddelen’ en het decreet van 16 mei 2008 ‘betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens’, moet het opschrift van het voorontwerp worden aangevuld met de vermelding van het onderwerp van de aanvullende reglementen.

INDIENINGSBESLUIT

Het voorontwerp van ordonnantie moet worden voorafgegaan door een indieningsbesluit.¹

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 tot 228 en formule F 6.

DISPOSITIEF

Artikel 2

In artikel 2, 2°, van het voorontwerp worden de aanvullende reglementen gedefinieerd als “reglementen genomen in uitvoering van de wet op de politie van het wegverkeer, gecoördineerd door het koninklijk besluit van 16 maart 1968 en die ertoe strekken om de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden die een periodiek of permanent karakter hebben”.

In die definitie moeten de woorden “genomen in uitvoering van de wet op de politie van het wegverkeer, gecoördineerd door het koninklijk besluit van 16 maart 1968 en” vervallen. De bepalingen in die wet die betrekking hebben op de aanvullende verkeersreglementen, worden namelijk, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, opgeheven bij artikel 19 van het voorontwerp.

Artikel 9

Artikel 9, eerste lid, van het voorontwerp luidt als volgt:

“De maatregelen tot regeling van het verkeer, genomen krachtens deze ordonnantie of krachtens de artikelen 2 en 3 van de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen, moeten, om bindend te zijn, ter kennis van de belanghebbenden worden gebracht door personen die de kentekens van hun ambt dragen en ter plaatse opgesteld zijn of door passende verkeerstekens”.

De tekst van die bepaling blijft dicht bij deze van artikel 12, eerste lid, van de wet ‘op de politie van het wegverkeer’, dat wordt opgeheven bij artikel 19 van het voorontwerp.

Artikel 9 van het voorontwerp bevat ook een tweede lid, dat vergelijkbaar is met artikel 12, tweede lid, en luidt als volgt:

“Dit geldt eveneens voor de maatregelen tot regeling van gelegenheidstoestanden door de gemeentelijke overheden genomen krachtens de nieuwe gemeentewet van 2 mei 1989”.

Zoals gepreciseerd wordt in de definitie die in artikel 2, 2°, van het voorontwerp wordt gegeven, vertonen de aanvullende verkeersreglementen de volgende twee kenmerken:

1° ze strekken ertoe om de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden;

2° ze betreffen omstandigheden die tevens een periodiek of permanent karakter hebben.

Het eerste van die twee kenmerken wordt duidelijk bevestigd door een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.² Het tweede valt af te leiden uit artikel 135, § 2, tweede lid, 1°, *in fine*, van de nieuwe gemeentewet van 26 mei 1989, dat luidt als volgt:

“§ 2. De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.

Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd:

1° alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, hetgeen omvat de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen, of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken; voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel”.

Er moet dan ook worden aangenomen dat “de maatregelen tot regeling van gelegenheidstoestanden door de gemeentelijke overheden genomen krachtens de nieuwe gemeentewet van 26 mei 1989”, in de zin van artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp, worden genomen bij de uitoefening van de taken die aan de gemeenten zijn toevertrouwd bij artikel 135, § 2, tweede lid, 1°, van de nieuwe gemeentewet; een aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven krachtens artikel 6, § 1, VIII, 1°, 4de streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Daaruit volgt dat het Gewest noch voor het aannemen van artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp, noch voor het opheffen van artikel 12, tweede lid, van de wet ‘op de politie van het wegverkeer’ bevoegd is.

De artikelen 9 en 19 van het voorontwerp dienen bijgevolg te worden gewijzigd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

² Zie GwH 3 november 2004, nr. 174/2004, overweging B.5.2, tweede lid; GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, overweging B.7.2, tweede lid; GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, overweging B.6.2, tweede lid; GwH 28 maart 2013, nr. 48/2013, overweging B.5.2, tweede lid.