



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.976/4
du 5 mai 2014

advies 55.976/4
van 5 mei 2014

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à la
composition et la compétence
de la Commission consultative
pour la circulation routière'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
samenstelling en de
bevoegdheid van de
Raadgevende Commissie voor
het wegverkeer'

Le 4 avril 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, de l'Informatique régionale et communale et du Port de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à la composition et la compétence de la Commission consultative pour la circulation routière'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 mai 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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 5 mai 2014.

*

Op 4 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, belast met Openbare Werken, Vervoer, Gewestelijke en gemeentelijke informatica en de Haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de samenstelling en de bevoegdheid van de Raadgevende Commissie voor het wegverkeer'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 5 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 5 mei 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à la composition et la compétence de la Commission consultative pour la circulation routière' vise à exécuter l'ordonnance 'relative aux règlements complémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le coût de la signalisation routière', qui a été votée par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale le 28 mars 2014.

Le texte de l'ordonnance telle que sanctionnée et promulguée par le Gouvernement ou, à défaut, le Parchemin voté par le Parlement a été demandé à la déléguée de la ministre. Aucun document n'a toutefois été communiqué. La section de législation se fondera dès lors sur le texte adopté par la Commission de l'Infrastructure, chargée des travaux publics et des communications ¹.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'article 7 de l'ordonnance du [...] constitue le fondement légal du projet. Le premier visa sera revu en conséquence.

Compte tenu des observations qui suivent, il y a lieu également de viser l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' qui procure également un fondement légal au projet en vertu du pouvoir général d'exécution qu'il appartient au Gouvernement d'exercer.

2. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 55.976/4 du Conseil d'État, donné le 5 mai 2014, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ².

¹ *Doc. parl.*, Parl. Brux-Cap., 2013-2014, n° A-513/2, pp. 14-19.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, par analogie.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. La Commission consultative serait notamment composée des Chefs de Corps de la police locale des 6 zones de police à Bruxelles ou de leurs délégués. L'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' est rédigé comme suit :

« [est une matière régionale, en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, à l'exception] de l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie ».

Le système de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions n'exclut certes pas une représentation de ces entités dans des organes associés à la gestion de politiques régionales mais elle ne peut être organisée de telle façon à heurter les règles répartitrices de compétences.

Dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, en dehors des prévisions de l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980, la Région de Bruxelles-Capitale devait organiser unilatéralement une telle représentation, il convient de signaler, comme la section de législation du Conseil d'État, l'a déjà relevé à plusieurs reprises, que cette représentation doit demeurer purement facultative³. Cela implique que la circonstance qu'il ne soit pas proposé de représentants par les entités en cause ou que ces derniers n'assistent pas aux réunions de l'organe concerné ne peut avoir de répercussion sur le fonctionnement de cet organe ou influencer la validité des actes que cet organe accomplit.

2. L'article 1^{er} prévoit également la présence d'un représentant du Centre de Recherches Routières au sein de la Commission consultative. Ce Centre est un institut de recherche privé d'utilité publique fondé sur la base de l'arrêté-loi du 30 janvier 1947 'fixant le statut de création et de fonctionnement de Centres chargés de promouvoir et de coordonner le progrès technique des diverses branches de l'économie nationale, par la recherche scientifique', reconnu par l'arrêté royal du 5 mai 1952 'accueillant la requête introduite par la Fédération des Entrepreneurs de Voirie tendant à la reconnaissance du « Centre de Recherches routières » et à l'agrégation de ses statuts'.

Il n'appartient pas au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'imposer des prestations à cet institut privé.

3. La composition de la Commission consultative sera revue en conséquence.

³ Voir par exemple l'avis 39.847/VR-39.848/VR, donné le 8 février 2006, sur une proposition de loi 'portant création d'un Conseil consultatif fédéral des seniors' (39.847/VR) et une proposition de loi 'instituant un Comité consultatif fédéral pour le secteur des seniors' (39.848/VR) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1027/3) ; l'avis 48.838/4 du 10 novembre 2010 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 22 décembre 2010 'relatif à la sécurité routière et portant des dispositions diverses en matière routière et de voies hydrauliques' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 299/1).

Article 2

Étant donné que l'article 7, alinéa 2, de l'ordonnance du [...] confie à la Commission consultative la faculté d'instituer un secrétariat permanent, il n'appartient pas au Gouvernement d'y procéder en désignant l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

En conséquence, l'alinéa 2 sera omis.

Chapitre 2. Compétence de la Commission

L'ordonnance n'habilite pas le Gouvernement à déterminer les compétences de la Commission consultative. Celles-ci sont fixées par les articles 3, alinéa 2, 4, alinéas 2 et 3, 5, alinéa 2, et 7, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du [...].

Rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement règle le fonctionnement de la Commission en vertu de son pouvoir général d'exécution.

L'intitulé du chapitre sera donc revu.

Article 3

Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus, l'alinéa 1^{er} doit être omis.

Article 5

1. Outre que l'article 5 est inutile en ce que le délai dans lequel la Commission consultative doit émettre son avis est déjà expressément prévu par diverses dispositions de l'ordonnance, la section de législation se demande comment l'article 5 du projet peut être combiné avec l'article 3 de l'ordonnance du [...] ⁴.

2. Il n'y a pas lieu de viser le secrétariat de la Commission puisque la création de ce secrétariat dépend de la Commission elle-même ⁵.

Article 6

La disposition est inutile puisque les dépenses qui concernent le fonctionnement de la Commission consultative, qui est une institution de la Région de Bruxelles-Capitale, sont à charge de son budget en vertu de son ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle'.

⁴ Voir notamment l'exposé introductif de la ministre et sa réponse donnée à Mme C. JODOGNE lors de la discussion de l'article 3 du projet d'ordonnance (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.Cap., 2013-2014, n° A-513/2, pp. 3 à 10).

⁵ Il est renvoyé à l'observation sur l'article 2.

Au cas où celle-ci institue un secrétariat permanent dont les frais de fonctionnement devrait être pris en charge, il reviendra au Ministre des Transports de déterminer ces frais de fonctionnement, conformément à l'article 7, alinéa 2, de l'ordonnance.

En conséquence, l'article 6 doit être omis.

Article 7

Cet article abroge l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 décembre 2007 'supprimant pour la Région de Bruxelles-Capitale la commission consultative créée par l'arrêté royal du 25 octobre 1967'.

La section de législation n'aperçoit pas l'utilité d'abroger une disposition abrogatoire, qui épuise immédiatement ses effets. Il n'apparaît pas davantage que la volonté du législateur ordonnantiel ait été de ressusciter la commission consultative instituée par l'arrêté royal du 25 octobre 1967 'portant création de commissions consultatives de la circulation routière', puisque l'article 7 de l'ordonnance du [...] crée une nouvelle commission.

L'article 7 sera omis.

Article nouveau

L'exécutoire fait défaut ⁶.

*

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 162 et 167 et formule 4-7-1.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de samenstelling en de bevoegdheid van de Raadgevende Commissie voor het wegverkeer’ strekt tot uitvoering van de ordonnantie ‘betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens’ die door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement op 28 maart 2014 is aangenomen.

Aan de gemachtigde van de minister is gevraagd om de tekst te bezorgen van de ordonnantie, zoals bekrachtigd en afgekondigd door de Regering, of, bij gebrek hieraan, het perkament dat is aangenomen door het Parlement. Er is evenwel geen enkel document overgezonden. De afdeling Wetgeving zal zich dan ook baseren op de tekst die is aangenomen door de commissie voor de Infrastructuur, belast met Openbare Werken en Verkeerswezen.¹

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Alleen artikel 7 van de ordonnantie van (...) maakt de rechtsgrond uit van het ontwerp. Het eerste lid moet dienovereenkomstig worden herzien.

Gelet op de hierna volgende opmerkingen, moet ook worden verwezen naar artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’, dat eveneens aan het ontwerp rechtsgrond verleent krachtens de algemene uitvoeringsbevoegdheid die door de Regering dient te worden uitgeoefend.

¹ Parl.St. Br.Parl. 2013-2014, nr. A-513/2, 14-19.

2. Het lid dat betrekking heeft op het advies van de Raad van State, moet als volgt worden geredigeerd:

“Gelet op advies 55.976/4 van de Raad van State, gegeven op 5 mei 2014, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.²

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. De raadgevende commissie zou onder meer zijn samengesteld uit de korpschefs van de lokale politie van de zes Brusselse politiezones of hun afgevaardigden. Artikel 6, § 1, VIII, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ luidt als volgt:

“Wat de ondergeschikte besturen betreft, [is] de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen [een bevoegdheid van de Gewesten], met uitzondering van de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, en de brandweer”.

De regeling van de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten sluit weliswaar geen vertegenwoordiging van deze entiteiten uit in organen betrokken bij het regionaal beleid, maar deze vertegenwoordiging mag niet zo worden georganiseerd dat ze in strijd komt met de bevoegdheidsverdelende regels.

Wanneer, zoals *in casu* – behoudens het bepaalde in artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 – het Brussels Hoofdstedelijk Gewest eenzijdig in zulk een vertegenwoordiging zou voorzien, dient erop te worden gewezen dat, zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, die vertegenwoordiging louter facultatief dient te blijven.³ Dit impliceert dat het gegeven dat door de entiteiten in kwestie geen vertegenwoordigers worden voorgesteld of het gegeven dat die vertegenwoordigers de vergaderingen van het betrokken orgaan niet bijwonen, geen gevolgen kan hebben voor de werking van dit orgaan of de geldigheid van de handelingen die dit orgaan stelt, niet mag beïnvloeden.

2. Artikel 1 bepaalt dat ook een vertegenwoordiger van het Opzoekingscentrum voor de Wegenbouw lid zal zijn van de raadgevende commissie. Dat centrum is een private

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2, bij analogie.

³ Zie bijvoorbeeld advies 39.847/VR-39.848/VR, gegeven op 8 februari 2006, over een voorstel van wet ‘tot oprichting van een Federale Adviesraad voor Senioren’ (39.847/VR) en een voorstel van wet ‘tot oprichting van een Federale adviesraad voor de sector van de senioren’ (39.848/VR) (*Parl.St.* Senaat 2004-2005, nr. 3-1027/3); advies 48.838/4 van 10 november 2010 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Waals decreet van 22 december 2010 ‘betreffende de verkeersveiligheid en houdende diverse bepalingen inzake wegen en waterwegen’ (*Parl.St.* W.Parl. 2010-2011, nr. 299/1).

researchinstelling van openbaar nut die is opgericht op basis van de besluitwet van 30 januari 1947 'tot vaststelling van het statuut van oprichting en werking van Centra belast met de bevordering en de coördinatie van den technischen vooruitgang van de verschillende takken van 's lands bedrijfsleven, door het wetenschappelijk onderzoek' en is erkend bij het koninklijk besluit van 5 mei 1952 'waarbij het verzoekschrift van het Verbond der Belgische Aannemers van Wegeniswerken strekkende tot het erkennen van het "Opzoekingscentrum voor de Wegenbouw" en het goedkeuren van zijn statuten, wordt ingewilligd'.

Het staat niet aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om aan die private instelling taken op te dragen.

3. De samenstelling van de raadgevende commissie moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 2

Aangezien in artikel 7, tweede lid, van de ordonnantie van (...) aan de raadgevende commissie de mogelijkheid wordt geboden om een vast secretariaat in te stellen, staat het niet aan de Regering om zulks te doen door daarvoor de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan te wijzen.

Het tweede lid moet bijgevolg worden weggelaten.

Hoofdstuk 2. Bevoegdheid van de Commissie

De ordonnantie machtigt de Regering niet om de bevoegdheden van de raadgevende commissie te bepalen. Die bevoegdheden worden vastgelegd in de artikelen 3, tweede lid, 4, tweede en derde lid, 5, tweede lid, en 7, eerste lid, van de ordonnantie van (...).

Niets staat er evenwel aan in de weg dat de Regering de werking van de commissie regelt krachtens haar algemene uitvoeringsbevoegdheid.

Het opschrift van het hoofdstuk moet dus worden herzien.

Artikel 3

In het licht van de hierboven gemaakte opmerking, moet het eerste lid worden weggelaten.

Artikel 5

1. Artikel 5 is niet alleen niet dienstig voor zover de termijn waarbinnen de raadgevende commissie haar advies moet uitbrengen, reeds in verscheidene bepalingen van de ordonnantie uitdrukkelijk wordt vastgelegd, de afdeling Wetgeving vraagt zich ook af hoe

artikel 5 van het ontwerp kan worden gelezen in samenhang met artikel 3 van de ordonnantie van (...).⁴

2. Er is geen grond om te verwijzen naar het secretariaat van de commissie, aangezien de oprichting van dat secretariaat van de commissie zelf afhangt.⁵

Artikel 6

De bepaling is niet dienstig, aangezien de uitgaven die betrekking hebben op de werking van de raadgevende commissie – die een instelling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is – ten laste van zijn begroting komen krachtens zijn organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’.

Ingeval die commissie een vast secretariaat instelt waarvan de werkingskosten ten laste zouden moeten worden genomen, staat het, overeenkomstig artikel 7, tweede lid, van de ordonnantie, aan de minister van Vervoer om die werkingskosten te bepalen.

Artikel 6 moet bijgevolg vervallen.

Artikel 7

Dit artikel strekt tot opheffing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 december 2007 ‘houdende afschaffing, voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, van de raadgevende commissie ingesteld door het koninklijk besluit van 25 oktober 1967’.

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk welk nut het heeft om een opheffingsbepaling op te heffen, aangezien zo’n bepaling onmiddellijk uitgewerkt is. Evenmin blijkt dat het de wil van de ordonnantiegever is om de raadgevende commissie die werd ingesteld bij het koninklijk besluit van 25 oktober 1967 ‘houdende instelling van raadgevende commissies voor het wegverkeer’, nieuw leven in te blazen, aangezien artikel 7 van de ordonnantie van (...) een nieuwe commissie opricht.

Artikel 7 dient te vervallen.

⁴ Zie inzonderheid de inleidende uiteenzetting van de minister en haar antwoord aan Mevr. C. JODOGNE tijdens de bespreking van artikel 3 van het ontwerp van ordonnantie (*Parl.St.* Br. Parl. 2013-2014, nr. A-513/2, 3 tot 10).

⁵ Er wordt verwezen naar de opmerking met betrekking tot artikel 2.

Nieuw artikel

De uitvoeringsbepaling ontbreekt.⁶

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 162 en 167 en formule 4-7-1.