CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.447/4
du 20 mai 2015

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'relative à la création du Fonds de Sécurité routière de la Région de Bruxelles-Capitale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.447/4
van 20 mei 2015

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'betreffende de oprichting van het Verkeersveiligheidsfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'

Le 27 avril 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à la création du Fonds de Sécurité routière de la Région de Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 mai 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, 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 20 mai 2015.

*

Op 27 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de oprichting van het Verkeersveiligheidsfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, 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 20 mei 2015.

*

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

1. L'article 3 de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' dispose comme suit :

> « Art. 3. Chaque ministre et secrétaire d'État intègre la dimension de genre dans toutes les politiques, mesures et actions relevant de ses compétences. À cet effet :
>
> 1° il ou elle veille à la mise en œuvre des objectifs stratégiques fixés à l'article 2, paragraphe 1er, et de l'intégration de la dimension du genre dans tous les nouveaux plans de gestion, dans tous les nouveaux contrats de gestion ainsi que dans tout autre instrument de planification stratégique des services publics bruxellois et des organismes d'intérêt public bruxellois qui relèvent de sa compétence. À cette fin, il ou elle approuve les indicateurs de genre pertinents permettant de mesurer le processus d'intégration de la dimension de genre et la réalisation des objectifs stratégiques ;
>
> 2° pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, il ou elle établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.
>
> Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut régler le modèle de rapport d'évaluation de l'impact, dit 'test gender' ;
>
> 3° il ou elle veille, dans le cadre des procédures de passation des marchés publics et d'octroi de subsides, à la prise en compte de l'égalité des femmes et des hommes et à l'intégration de la dimension de genre ».

L'article 3 de l'ordonnance du 29 mars 2012 est entré en vigueur le 10 juin 2014, en vertu de l'article 9, alinéa 1er, de la même ordonnance.

Le 24 avril 2014, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté un arrêté 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale'.

L'article 13 de cet arrêté dispose comme suit :

> « Art. 13. § 1er. Le rapport d'évaluation de l'impact sur les femmes et les hommes, appelé 'test genre', tel que défini à l'article 3 § 2 de l'ordonnance, est annexé au présent arrêté. Le 'test genre' est complété par les personnes qui rédigent une nouvelle réglementation. Cette personne peut être un collaborateur de cabinet ou un fonctionnaire de l'administration concernée.
>
> § 2. Le 'test genre' doit être complété avant la première mise à l'ordre du jour au Conseil des Ministres.

§ 3. Le résultat du test doit être considéré comme une évaluation indicative du projet.

§ 4. Le Ministre compétent veille à ce que le 'test genre' soit complété.

§ 5. En l'absence de 'test genre', un projet de réglementation ne peut être considéré comme complet et ne peut donc faire l'objet d'une discussion au Conseil des Ministres ».

Cet arrêté a été publié au *Moniteur belge* le 24 février 2015. Toutefois, selon son article 15, celui-ci « entre en vigueur le premier jour de la législature suivant celle durant laquelle a été adoptée l'ordonnance », soit le 10 juin 2014.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à l'accomplissement de la formalité prescrite préalablement à l'adoption du texte en projet.

2. La note aux membres du Gouvernement figurant dans le dossier joint à la demande d'avis mentionne que « l'avis » du Ministre du Budget est sollicité. Son accord n'a cependant pas été transmis au Conseil d'État.

Il revient par conséquent au demandeur d'avis de vérifier le bon accomplissement de cette formalité préalable.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, et non d'un projet d'arrêté réglementaire, il convient de remplacer le préambule par un arrêté de présentation [1].

DISPOSITIF

Article 2

1. Les moyens affectés au fonds budgétaire en projet doivent être définis avec précision par le législateur régional. À cet égard, il doit être relevé que :

– l'énumération des ressources affectées au fonds budgétaire en projet doit être exhaustive, l'usage des termes « les recettes résultants des rétributions et redevances diverses, notamment : [...] » ne pouvant être admis ;

– la notion d'« amendes perçues pour les infractions régionalisées dans le cadre de la sixième réforme de l'État », est trop vague et doit dès lors être précisée ;

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n[os] 226 et 228.

– les moyens affectés au fonds budgétaire en projet, doivent être fixés par le législateur régional lui-même, sans pouvoir habiliter le Gouvernement à compléter l'énumération de ces moyens ; l'alinéa 2 sera dès lors omis.

2. À l'alinéa 3, les dépenses autorisées à charge du fonds budgétaire doivent être définies avec précisions et de manière exhaustive par le législateur régional ; l'adverbe « notamment » sera par conséquent supprimé.

3. À l'article 2, 20°, les alinéas 3, neuvième tiret, et 4 expriment une règle similaire. Il convient de corriger ce doublon.

4. L'article 2, 20°, alinéa 6, en projet, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 prévoit de réserver les recettes régionalisées provenant des redevances du fonds et ayant trait à l'ADR ainsi que les transports exceptionnels aux dépenses de la politique de la Région en matière de transport exceptionnel et de transport de marchandises dangereuses.

Une telle disposition, par laquelle le Parlement crée un « sous-fonds budgétaire » à l'intérieur-même d'un fonds budgétaire, n'est pas admissible. Si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il convient de créer un fonds budgétaire distinct pour la politique en matière de transport exceptionnel et de transport de marchandises dangereuses.

OBSERVATION FINALE

L'avant-projet comporte certaines discordances entre les versions française et néerlandaise [2]. Il sera revu afin d'assurer la concordance entre ces versions.

*

[2] Voir l'article 2, 20°, alinéa 1er, alinéa 3, troisième et septième tirets, et alinéa 7 en projet.

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 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Artikel 3 van de ordonnantie van 29 maart 2012 'houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' luidt als volgt:

> "Art. 3. Elke minister en staatssecretaris integreert de genderdimensie in alle beleidslijnen, maatregelen en acties die onder zijn bevoegdheden vallen. Daartoe:
>
> 1° waakt hij of zij over de tenuitvoerlegging van de in artikel 2, § 1, bepaalde strategische doelstellingen en van de integratie van de genderdimensie in alle nieuwe beheersplannen, in alle nieuwe beheerscontracten en in elk ander instrument voor strategische planning van de Brusselse overheidsdiensten en de Brusselse instellingen van openbaar nut die onder zijn bevoegdheid vallen. Daartoe keurt hij of zij de relevante genderindicatoren goed die het mogelijk maken om het proces van de integratie van de genderdimensie en de realisatie van de strategische doelstellingen te meten;
>
> 2° stelt hij of zij voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag op van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen.
>
> De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan het model-evaluatieverslag van de impact, 'gendertest' genaamd regelen;
>
> 3° waakt hij of zij, in het kader van de procedures voor de toekenning van overheidsopdrachten en de toekenning van subsidies, over het in aanmerking nemen van de gelijkheid van vrouwen en mannen en de integratie van de genderdimensie".

Artikel 3 van de ordonnantie van 29 maart 2012 is krachtens artikel 9, eerste lid, van dezelfde ordonnantie op 10 juni 2014 in werking getreden.

Op 24 april 2014 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een besluit vastgesteld 'houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Artikel 13 van dat besluit luidt als volgt:

> "Art. 13. § 1. Het evaluatierapport over de impact op vrouwen en mannen, de 'gendertest', zoals bepaald in artikel 3 § 2 van de ordonnantie wordt in bijlage van dit besluit gevoegd. De 'gendertest' wordt ingevuld door de personen die de nieuwe reglementering opstellen. Die persoon kan een kabinetsmedewerker zijn of een ambtenaar van het betrokken bestuur.

§ 2. De 'gendertest' wordt ingevuld voor de eerste toevoeging aan de agenda in de Ministerraad.

§ 3. Het resultaat van de test dient beschouwd te worden als een indicatieve meting van het project.

§ 4. De bevoegde Minister zorgt ervoor dat de 'gendertest' ingevuld wordt.

§ 5. Bij gebrek aan een 'gendertest' kan een ontwerp van reglementering niet als volledig worden beschouwd en kan dus geen voorwerp uitmaken van een beraadslaging binnen de Ministerraad".

Dat besluit is op 24 februari 2015 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Het treedt luidens artikel 15 ervan evenwel "in werking op de eerste dag van de legislatuur volgend op de legislatuur waarin de ordonnantie werd goedgekeurd", dat wil zeggen op 10 juni 2014.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste wordt vervuld voordat de ontworpen regeling wordt aangenomen.

2. De nota aan de leden van de regering, die zich bevindt in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, vermeldt dat het "advies" van de minister van Begroting is gevraagd. De akkoordbevinding van de minister is evenwel niet overgezonden aan de Raad van State.

De adviesaanvrager moet derhalve nagaan of dat voorafgaand vormvereiste naar behoren is vervuld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

INDIENINGSBESLUIT

Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat en niet om een ontwerp van verordeningsbesluit, moet de aanhef worden vervangen door een indieningsbesluit.[1]

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. De gewestwetgever moet nauwkeurig aangeven welke middelen toegewezen worden aan het ontworpen begrotingsfonds. In dit verband moet het volgende worden opgemerkt:

- de opsomming van de middelen die aan het ontworpen begrotingsfonds worden toegewezen, moet exhaustief zijn; de formulering "de inkomsten uit de diverse geregionaliseerde ontvangsten en retributies, met name: (…)" kan niet aanvaard worden;

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen 226 en 228.

- het begrip "geïnde boetes voor de geregionaliseerde verkeersovertredingen in het kader van de zesde Staatshervorming" is te vaag en moet derhalve worden verduidelijkt;

- de gewestwetgever moet zelf bepalen welke middelen aan het ontworpen begrotingsfonds toegewezen worden en mag de regering niet machtigen om de opsomming van die middelen aan te vullen; het tweede lid moet derhalve worden weggelaten.

2. De gewestwetgever moet in het derde lid nauwkeurig en op exhaustieve wijze aangeven welke uitgaven ten laste van het begrotingsfonds mogen worden verricht; de woorden "met name" moeten derhalve weggelaten worden.

3. Het derde lid, negende streepje, en het vierde lid van artikel 2, 20°, bevatten een soortgelijke regel. Die herhaling moet worden weggewerkt.

4. Het ontworpen artikel 2, 20°, zesde lid, van de ordonnantie van 12 december 1991 bepaalt dat de geregionaliseerde ontvangsten uit de retributies toegewezen aan het fonds met betrekking tot ADR en uitzonderlijk transport, uitsluitend zullen worden aangewend tot dekking van de uitgaven van het beleid van het gewest inzake uitzonderlijk vervoer en vervoer van gevaarlijke goederen.

Een dergelijke bepaling, waarbij het parlement binnen een begrotingsfonds een "deelfonds" instelt, kan niet aanvaard worden. Indien zulks de bedoeling is van de steller van het voorontwerp, moet voor het beleid inzake uitzonderlijk vervoer en vervoer van gevaarlijke goederen een apart begrotingsfonds worden opgericht.

SLOTOPMERKING

Op sommige plaatsen zijn de Nederlandse en de Franse tekst van het voorontwerp niet met elkaar in overeenstemming.[2] Het voorontwerp moet aldus worden herzien dat voor overeenstemming tussen die teksten wordt gezorgd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[2] Zie het ontworpen artikel 2, 20°, eerste lid, derde lid, derde en zevende streepje, en zevende lid.