



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.203/4
du 27 avril 2016

advies 59.203/4
van 27 april 2016

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'ordonnance du
22 novembre 1990 relative à
l'organisation des transports en
commun dans la Région de
Bruxelles-Capitale'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest 'tot
wijziging van de ordonnantie
van 22 november 1990
betreffende de organisatie van
het openbaar vervoer in het
Brusselse Hoofdstedelijk
Gewest'

Le 30 mars 2016, 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 'modifiant l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 avril 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, 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 27 avril 2016.

*

Op 30 maart 2016 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 'tot wijziging van de ordonnantie van 22 november 1990 betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 april 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, 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 27 april 2016.

*

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 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

COMPÉTENCE TERRITORIALE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Conformément à son article 1^{er}, l'ordonnance du 22 novembre 1990 'relative à l'organisation des transports en commun dans la Région du Bruxelles-Capitale' (ci-après « l'ordonnance du 22 novembre 1990 »), est relative à une « association de droit public, dotée de la personnalité juridique, chargée de l'exploitation du service public des transports en commun urbains au sein de la Région de Bruxelles-Capitale dans le respect de l'article 94, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

L'article 94, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 83, §§ 2 et 3, les procédures, règlements et situations de fait existant au 1^{er} janvier 1989 pour chaque matière visée à l'article 92*bis*, §§ 2, 3 et 4, restent en vigueur jusqu'à la conclusion d'un accord de coopération pour ces matières ».

Selon l'article 92*bis*, § 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 :

« § 2. Les Régions concluent en tout cas des accords de coopération pour le règlement des questions relatives : [...]

c) aux services de transport en commun urbains et vicinaux et services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région ; [...] ».

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a relevé dans son avis 40.940/2/V donné le 6 septembre 2006 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 avril 2007 'portant des dispositions diverses en matière de service public de transport en commun urbain dans la Région de Bruxelles-Capitale',

« Sauf à revoir le projet pour en limiter le champ d'application aux seules parties du réseau exploité par la STIB qui se trouvent sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale [...], son entrée en vigueur ne peut avoir lieu avant celle de l'accord de coopération exigé par l'article 92*bis*, § 2, c), précité.

Il peut, à cet égard, être renvoyé aux observations formulées par la section de législation dans ses avis 19.934/9 et 20.183/9, donnés les 28 mai et 26 septembre 1990,

sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale ¹ » ².

Certes, il existe un accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant le transport régulier de et vers la Région de Bruxelles-Capitale, signé à Bruxelles le 17 juin 1991 et publié au *Moniteur belge* du 31 octobre 1991. Celui-ci n'a toutefois pas d'effet faute d'avoir reçu l'assentiment des législateurs concernés alors que, comme cela a déjà été observé, un tel assentiment s'impose en l'espèce ³.

Il s'ensuit que l'avant-projet ne pourra s'appliquer qu'aux infractions commises sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

PROCÉDURE APPLICABLE CONTREVENANT MINEUR

1. Comme le mentionne l'exposé des motifs, les procédures de sanction prévues par l'avant-projet, et plus particulièrement celles applicables aux contrevenants mineurs, s'inspirent largement des solutions retenues dans la loi du 24 juin 2013 'relatives aux sanctions administratives communales' ⁴.

L'article 18bis, en projet, de l'ordonnance du 22 novembre 1990 est, à cet égard et dans cette mesure, globalement admissible ⁵.

Afin de maintenir un niveau de protection des mineurs similaire à celui garanti par la loi du 24 juin 2013, l'avant-projet examiné gagnerait toutefois à être modifié afin :

– d'y prévoir, pour ce qui concerne les contrevenants mineurs, l'intervention obligatoire d'un avocat, à l'instar de l'article 16 de la loi du 24 juin 2013 ;

– d'y garantir que les père, mère, tuteur, et personne qui a la garde du contrevenant mineur, ainsi que son conseil, soient informés et aient la possibilité d'intervenir dans la procédure de sanction dès son début.

2. L'article 19 de la loi du 24 juin 2013, dont s'inspire l'avant-projet examiné, distingue clairement la procédure de médiation de la proposition de prestation citoyenne, cette dernière n'étant formulée qu'en cas de refus ou d'échec de la médiation.

¹ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Doc. parl. C.R.B.C., A-71/1, 1990-1991, pp. 20 et suiv. et 28 et suiv.

² Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2006-2007, n° A-348/1, pp. 18-23.

³ Voir en ce sens l'avis 25.245/9 donné le 26 juin 1996 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 1996 'arrétant le cahier des charges auquel est soumise la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles', observation sous l'annexe.

⁴ L'âge minimum à partir duquel un mineur peut se voir infliger une sanction administrative est toutefois fixé à seize ans (article 18bis, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance du 22 novembre 1990), alors que cet âge a été abaissé à quatorze ans par la loi du 24 juin 2013.

⁵ Voir, à cet égard, l'arrêt n° 44/2015 de la Cour constitutionnelle, qui rejette, sous réserve des interprétations mentionnées en ses points B.34.5, B.41.3, B.42.4, B.44.3, B.51.7, alinéa 6, B.57.5 et B.57.6, les recours en annulation introduits contre la loi du 24 juin 2013, et plus particulièrement le considérant B.51.8, de cet arrêt.

L'article 18*bis*, § 8, alinéa 2, en projet, de l'ordonnance du 22 novembre 1990 n'opère cependant pas de distinction aussi claire entre la médiation et la proposition de prestation citoyenne. Il dispose en effet que la prestation citoyenne peut être proposée au mineur « dans le cadre de la médiation ».

Il convient de compléter la disposition examinée afin d'y préciser ce que recouvre la procédure de médiation.

INDÉPENDANCE DE L'AGENT SANCTIONNATEUR

L'article 18*bis*, § 5, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance du 22 novembre 1990 dispose :

« § 5. L'amende administrative est infligée par un membre de la Société, désigné par le Gouvernement sur proposition de la Société, ci-après appelé 'l'autorité' ».

Cette disposition est complétée par le paragraphe 15, en projet, du même article, qui énonce :

« § 15. L'autorité remplit son office avec indépendance et impartialité ».

Le commentaire de cette dernière disposition précise quelles sont les mesures qui seront prises pour garantir cette indépendance et cette impartialité.

Afin de mieux garantir l'indépendance et l'impartialité de l'autorité chargée d'infliger la sanction administrative en cause, il y a lieu soit d'inscrire ces garanties dans la disposition en projet, soit d'habiliter le Gouvernement à les fixer, à l'instar de l'article 6, § 2, de la loi du 24 juin 2013.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

Article 18*bis* en projet

1. Au paragraphe 7, alinéa 2, dans la version française, il convient de remplacer le verbe « échoit » par le verbe « s'éteint ».
2. Au paragraphe 9, alinéa 3, 1°, dans la version française, il convient de remplacer la conjonction de coordination « et » par « ou ».
3. Au même paragraphe, alinéa 3, 2°, dans la version française, il y a lieu de remplacer les mots « l'appel » par les mots « le recours ».

La même observation vaut pour le paragraphe 13.

4. Au paragraphe 10, dans la version française, il faut écrire « a force exécutoire ».
5. Au paragraphe 11, alinéa 3, il convient de viser « le paragraphe 5 » au lieu de « l'article 18*bis*, § 5 ».
6. Au même paragraphe, au même alinéa, il n'est pas nécessaire de rappeler le caractère public des débats devant les juridictions puisque ceci résulte de l'article 148 de la Constitution.
7. Au même paragraphe, alinéa 8, il n'y a pas lieu de rappeler que les dispositions du Code judiciaire s'appliquent puisque ceci résulte directement de l'article 2 de ce code.

*

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

TERRITORIALE BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

De ordonnantie van 22 november 1990 ‘betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest’ (hierna “de ordonnantie van 22 november 1990”) heeft, overeenkomstig artikel 1 ervan, betrekking op een “publiekrechtelijke vereniging die beschikt over de nodige rechtspersoonlijkheid en belast is met de uitbating van de openbare dienstverlening van het stedelijk openbaar vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest overeenkomstig artikel 94, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen”.

Artikel 94, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt:

“Onverminderd het bepaalde in artikel 83, §§ 2 en 3, blijven de procedures, regelingen en feitelijke toestanden die bestaan op 1 januari 1989 voor iedere aangelegenheid bedoeld in artikel 92*bis*, §§ 2, 3 en 4, van kracht totdat een samenwerkingsakkoord voor die aangelegenheid is gesloten”.

Artikel 92*bis*, § 2, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, luidt als volgt:

“§ 2. De gewesten sluiten in ieder geval samenwerkingsakkoorden voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben: (...)

c) op de diensten voor gemeenschappelijk stads- en streekvervoer en taxidiensten die zich uitstrekken over meer dan één gewest; (...)”.

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds heeft opgemerkt in advies 40.940/2/V, op 6 september 2006 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 19 april 2007 ‘houdende diverse bepalingen inzake openbare dienst van openbaar stadsvervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’:

“[kan h]et ontwerp (...) niet in werking treden vóór het samenwerkingsakkoord in werking treedt dat krachtens het voormelde artikel 92*bis*, § 2, c), vereist is, tenzij het wordt herzien om het toepassingsgebied ervan te beperken tot de delen van het door de MIVB geëxploiteerde net die zich op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevinden (...).

In dit verband kan worden verwezen naar de opmerkingen van de afdeling Wetgeving in haar adviezen nrs. 19.934/9 en 20.183/9, gegeven op 28 mei en 26 september 1990, over het voorontwerp dat de ordonnantie van 22 november 1990

betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest geworden is^{1, 2}.

Er bestaat weliswaar een samenwerkingsakkoord tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in verband met het geregeld vervoer van en naar het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, ondertekend te Brussel op 17 juni 1991 en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 oktober 1991, maar dat heeft geen uitwerking omdat het de instemming van de betrokken wetgevers niet heeft verkregen terwijl die instemming, zoals reeds is opgemerkt, *in casu* vereist is.³

Uit het voorgaande vloeit voort dat het voorontwerp alleen van toepassing kan zijn op de overtredingen die begaan worden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

PROCEDURE VOOR DE MINDERJARIGE OVERTREDER

1. Zoals gesteld wordt in de memorie van toelichting zijn de sancties die in het voorontwerp opgenomen zijn, en meer in het bijzonder de sancties die gelden voor minderjarige overtreders, grotendeels ingegeven door de regeling die vervat ligt in de wet van 24 juni 2013 'betreffende de gemeentelijke administratieve sancties'.⁴

Het ontworpen artikel 18*bis* van de ordonnantie van 22 november 1990 is in dat opzicht globaal genomen aanvaardbaar.⁵

Teneinde te zorgen voor een soortgelijk niveau van bescherming van minderjarigen als dat welk gewaarborgd wordt door de wet van 24 juni 2013, verdient het evenwel aanbeveling om het thans voorliggende voorontwerp aldus te wijzigen dat :

– daarin, wat de minderjarige overtreders betreft, een verplichte bijstand van een advocaat wordt opgenomen, naar het voorbeeld van wat bepaald is in artikel 16 van de wet van 24 juni 2013;

– daarin gewaarborgd wordt dat de vader, de moeder, de voogd of de persoon die de minderjarige overtreder onder zijn hoede heeft, alsook de raadsman van deze minderjarige, op

¹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: *Gedr. St.* BHR, A-71/1, zitting 1990-91, blz. 20 en volgende en blz. 28 en volgende.

² *Parl.St.* Br.Parl. 2006-07, nr. A-348/1, 18-23.

³ Zie in die zin advies 25.245/9, op 26 juni 1996 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 1996 'tot bepaling van het lastenkohier waaraan de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel onderworpen is', opmerking over de bijlage.

⁴ Er wordt evenwel bepaald dat de minimumleeftijd waarop een minderjarige een administratieve sanctie kan oplopen zestien jaar is (ontworpen artikel 18*bis*, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 22 november 1990), terwijl die leeftijd bij de wet van 24 juni 2013 verlaagd is tot veertien jaar.

⁵ Zie in dat verband arrest 44/2015 van het Grondwettelijk Hof, dat, onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in de punten B.34.5, B.41.3, B.42.4, B.44.3, B.51.7, zesde alinea, B.57.5 en B.57.6 de beroepen tot nietigverklaring ingesteld tegen de wet van 24 juni 2013 afwijst, inzonderheid overweging B.51.8 van dat arrest.

de hoogte worden gebracht en over de mogelijkheid moeten kunnen beschikken om van in het begin tussen te komen in de sanctioneringsprocedure.

2. In artikel 19 van de wet van 24 juni 2013, op welke wet het voorontwerp gebaseerd is, wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de bemiddelingsprocedure en de gemeenschapsdienst, waarbij die laatste dienst alleen wordt voorgesteld indien bemiddeling geweigerd wordt of indien de bemiddeling mislukt.

In het ontworpen artikel 18*bis*, § 8, tweede lid, van de ordonnantie van 22 november 1990 wordt evenwel niet zo'n duidelijk onderscheid gemaakt tussen bemiddeling en het voorstel tot gemeenschapsdienst. Daarin wordt immers bepaald dat de gemeenschapsdienst aan de minderjarige kan worden voorgesteld “in het kader van deze bemiddeling”.

De thans voorliggende bepaling behoort te worden aangevuld teneinde daarin te preciseren wat de bemiddelingsprocedure behelst.

ONAFHANKELIJKHEID VAN DE SANCTIONEREND AMBTENAAR

Het ontworpen artikel 18*bis*, § 5, eerste lid, van de ordonnantie van 22 november 1990 luidt als volgt:

“§ 5. De administratieve sanctie wordt gegeven door een lid van de Maatschappij, aangesteld door de Regering op voorstel van de Maatschappij, hierna “de autoriteit” genoemd”.

Deze bepaling wordt aangevuld met de ontworpen paragraaf 15 van hetzelfde artikel, dat luidt als volgt:

“§ 15. De autoriteit vervult haar ambt in onafhankelijkheid en onpartijdigheid”.

In de bespreking van deze laatste bepaling wordt gepreciseerd welke maatregelen genomen zullen worden om die onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen.

Teneinde de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de autoriteit belast met het opleggen van de betreffende administratieve sanctie beter te waarborgen, moeten die waarborgen opgenomen worden in de ontworpen bepaling, of moet de Regering gemachtigd worden om deze vast te stellen, naar het voorbeeld van wat bepaald is in artikel 6, § 2, van de wet van 24 juni 2013.

BIJZONDERE OPMERKINGENDISPOSITIEFArtikel 2Ontworpen artikel 18bis

1. In paragraaf 7, tweede lid, behoort in de Franse tekst het werkwoord “échoit” vervangen te worden door het werkwoord “s’éteint”.
2. In paragraaf 9, derde lid, 1°, behoort in de Franse tekst het nevenschikkend voegwoord “et” vervangen te worden door “ou”.
3. In dezelfde paragraaf, derde lid, 2°, behoren in de Franse tekst de woorden “l’appel” vervangen te worden door de woorden “le recours”.

Dezelfde opmerking geldt voor paragraaf 13.
4. In paragraaf 10 schrijve men in de Franse tekst “a force exécutoire”.
5. In paragraaf 11, derde lid, behoort verwezen te worden naar “paragraaf 5” in plaats van naar “artikel 18bis, § 5”.
6. In hetzelfde lid van dezelfde paragraaf is het niet nodig eraan te herinneren dat de debatten die voor rechtscolleges worden gehouden openbaar zijn, aangezien dat reeds voortvloeit uit artikel 148 van de Grondwet.
7. In het achtste lid van dezelfde paragraaf behoort niet te worden herhaald dat de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing zijn, aangezien dat rechtstreeks voortvloeit uit artikel 2 van dat wetboek.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY