



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.268/VR
du 1^{er} juin 2016

sur

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'accord de
coopération entre l'État belge,
la Région flamande, la Région
wallonne et la Région de
Bruxelles-Capitale relatif à la
Directive 2010/40/UE du
Parlement européen et du
Conseil du 7 juillet 2010
concernant le cadre pour le
déploiement de systèmes de
transport intelligents dans le
domaine du transport routier et
d'interfaces avec d'autres
modes de transport'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.268/VR
van 1 juni 2016

over

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord tussen
de Belgische Staat, het
Vlaamse Gewest, het Waalse
Gewest en het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
betreffende de
Richtlijn 2010/40/EU van het
Europees Parlement en de
Raad van 7 juli 2010
betreffende het kader voor het
invoeren van intelligente
vervoerssystemen op het
gebied van wegvervoer en voor
interfaces met andere
vervoerswijzen'

Le 15 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État belge, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la Directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 24 mai 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jan SMETS, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO et Koen MUYLLE conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Dries VAN EECKHOUTTE, 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 1^{er} juin 2016.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

*

Op 15 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen ^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 24 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jan SMETS, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Koen MUYLLE staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur en Dries VAN EECKHOUTTE, 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 1 juni 2016.

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

*

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.

1.1. L'accord de coopération auquel l'avant-projet de loi examiné tend à donner assentiment prévoit la mise en place d'un « groupe de pilotage STI [...] dans lequel les parties contractantes sont représentées » (article 1^{er}).

Les missions de ce groupe de pilotage STI sont énumérées à l'article 2, alinéa 1^{er}, 1° à 5°, de l'accord de coopération.

Elles comprennent le suivi et l'échange aux niveaux ministériel et administratif d'informations relatives aux aspects techniques et juridiques des systèmes de transports intelligents (en abrégé : STI), ainsi que l'élaboration d'une coordination et d'une coopération entre les exécutifs des différents niveaux de pouvoirs concernés pour :

- les aspects législatifs de STI qui le nécessitent ;
- l'élaboration du rapport national triennal prévu par l'article 17 de la directive 2010/40/UE ¹, et sa validation.

Ce groupe de pilotage STI assure également la représentation de la Belgique « au sein des fora internationaux relatifs aux STI ».

Aucun système de financement particulier n'est mis en place par l'accord de coopération qui prévoit, en son article 4, que chaque partie contractante prend en charge les prestations et autres frais de son représentant au groupe de pilotage STI.

En vertu de l'article 5 de l'accord de coopération, le secrétariat du groupe de pilotage STI est assuré par le service public fédéral compétent pour la mobilité.

¹ Directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 'concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport'. Cette directive a été transposée par la loi du 17 août 2013 'portant création du cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents et modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière', le décret du 29 mars 2013 'betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen', le décret du 18 avril 2013 'relatif au cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport' et l'ordonnance du 28 mars 2013 'concernant le cadre relatif au déploiement des systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport'.

1.2. Dès lors qu'il a pour objet d'organiser la coordination et la coopération interministérielles en matière de STI, l'accord de coopération règle une matière qui relève de la compétence du pouvoir exécutif en vertu de l'article 37 de la Constitution et de l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après « la loi spéciale du 8 août 1980 »).

2. Aux termes de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980,

« Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'État ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi ».

3. Tel qu'il est conçu, l'accord de coopération entre l'État belge, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à la Directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport', signé à Bruxelles le 15 juillet 2014, échappe aux prévisions de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. En conséquence, l'assentiment à cet accord de coopération par la loi n'est pas requis ².

Toutefois, si un « avenant » à l'accord de coopération, adopté en exécution de son article 2, alinéa 1^{er}, 6°, et alinéas 2 et 3, et ayant pour objet une extension des missions du groupe de pilotage STI, devait, en raison de son contenu, tomber dans le champ d'application de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, il va de soi que cet accord de coopération modificatif devrait recevoir l'assentiment des législateurs compétents.

*

² Voir l'avis 25.010/2 donné le 7 octobre 1996 sur un avant-projet devenu le décret du 5 mai 1999 'portant approbation de l'Accord de coopération relatif à la coordination et à la gestion des aides octroyées par la Commission européenne dans le domaine des ressources humaines et à la création de l'Agence Fonds social européen, conclu à Bruxelles le 9 mai 1995 entre le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1998-1999, n° 301/1, l'avis 51.816/2 donné le 24 septembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 6 juin 2013 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française organisant un service commun en matière de simplification administrative et d'administration électronique', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 478/1, pp. 21-26, l'avis 51.817/2 donné le 24 septembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 13 juin 2013 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française organisant un service commun en matière de simplification administrative et d'administration électronique', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 795/1, pp. 18-19 et l'avis 53.067/2 donné le 8 mai 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 4 juillet 2013 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 507/1, pp. 17-24.

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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1.1. Het samenwerkingsakkoord waarmee het voorliggende voorontwerp van wet instemming beoogt te verlenen, voorziet in de oprichting van “een ITS-stuurgroep (...), waarin de contracterende partijen vertegenwoordigd zijn” (artikel 1).

De opdrachten van die ITS-stuurgroep worden opgesomd in artikel 2, eerste lid, 1° tot 5°, van het samenwerkingsakkoord.

Die opdrachten omvatten onder meer het op ministerieel en ambtelijk niveau opvolgen en uitwisselen van informatie over de technische en juridische aspecten van intelligente vervoerssystemen (afgekort: ITS) en het bewerkstelligen van een coördinatie en samenwerking tussen de uitvoerende organen van de verschillende betrokken beleidsniveaus voor:

- de wetgevende aspecten inzake ITS waar noodzakelijk;
- het uitwerken van het driejaarlijks nationaal verslag bedoeld in artikel 17 van Richtlijn 2014/40/EU¹ en het valideren ervan.

Die ITS-stuurgroep vertegenwoordigt België eveneens “binnen internationale fora inzake ITS”.

Het samenwerkingsakkoord voorziet in geen enkele specifieke financieringsregeling en bepaalt in zijn artikel 4 dat iedere contracterende partij de vergoedingen en andere kosten van haar vertegenwoordiger bij de ITS-stuurgroep draagt.

Krachtens artikel 5 van het samenwerkingsakkoord wordt het secretariaat van de ITS-stuurgroep waargenomen door de federale overheidsdienst bevoegd voor mobiliteit.

¹ Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 ‘betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen’. Die richtlijn is omgezet bij de wet van 17 augustus 2013 ‘tot creatie van het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen en tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’, bij het decreet van 29 maart 2013 ‘betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen’, bij het decreet van 18 april 2013 ‘betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen’ en bij de ordonnantie van 28 maart 2013 ‘betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen’.

1.2. Aangezien het samenwerkingsakkoord strekt tot organisatie van de interministeriële coördinatie en samenwerking inzake STI, regelt het een aangelegenheid die krachtens artikel 37 van de Grondwet en artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna “de bijzondere wet van 8 augustus 1980” genoemd) tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht behoort.

2. Luidens artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980

“[hebben d]e akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, (...) eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet”.

3. In de huidige versie valt het samenwerkingsakkoord tussen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ‘betreffende de Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen’, ondertekend te Brussel op 15 juli 2014, buiten het bepaalde in artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het is bijgevolg niet vereist dat bij wet instemming wordt verleend met dat samenwerkingsakkoord.²

² Zie advies 25.010/2, op 7 oktober 1996 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 5 mei 1999 ‘portant approbation de l’Accord de coopération relatif à la coordination et à la gestion des aides octroyées par la Commission européenne dans le domaine des ressources humaines et à la création de l’Agence Fonds social européen, conclu à Bruxelles le 9 mai 1995 entre le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale’, *Parl.St.* Fr.Parl. 1998-99, nr. 301/1, advies 51.816/2, op 24 september 2012 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 6 juni 2013 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française organisant un service commun en matière de simplification administrative et d’administration électronique’, *Parl.St.* Fr.Parl. 2012-13, nr. 478/1, 21-26, advies 51.817/2, op 24 september 2012 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 13 juni 2013 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française organisant un service commun en matière de simplification administrative et d’administration électronique’, *Parl.St.* W.Parl. 2012-13, nr. 795/1, 18-19 en advies 53.067/2, op 8 mei 2013 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 4 juli 2013 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d’une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative’, *Parl.St.* Fr.Parl. 2012-13, nr. 507/1, 17-24.

Indien een “*avenant*” bij het samenwerkingsakkoord, vastgesteld ter uitvoering van artikel 2, eerste lid, 6°, en tweede en derde lid, van het akkoord en strekkende tot uitbreiding van de opdrachten van de ITS-stuurgroep, gelet op de inhoud ervan, wel onder de toepassing valt van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zullen de bevoegde wetgevers uiteraard wel instemming moeten verlenen met dat wijzigend samenwerkingsakkoord.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY