



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.554/VR
du 15 juin 2023

advies 73.554/VR
van 15 juni 2023

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
assentiment à l'accord de
coopération du 26/04/2023
entre l'État fédéral, la Région
wallonne, la Région flamande
et la Région de Bruxelles-
capitale portant création du
Registre central des cycles'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord van
26/04/2023 tussen de Federale
Staat, het Waals Gewest, het
Vlaams Gewest en het
Brussels Hoofdstedelijk
Gewest tot oprichting van het
Centraal fietsregister'

Le 2 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours *, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération du 26/04/2023 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-capitale portant création du Registre central des cycles'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 6 juin 2023. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX et Dries VAN EECKHOUTTE, premiers auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juin 2023.

*

* 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 2 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met mobiliteit, openbare werken en verkeersveiligheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen* een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 26/04/2023 tussen de Federale Staat, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot oprichting van het Centraal fietsregister'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 6 juni 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juni 2023.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération du 26 avril 2023 entre l'autorité fédérale, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale 'portant création du Registre central des cycles' (ci-après : l'accord).

L'accord prévoit la création d'une banque de données des cycles dénommée « Registre central des cycles » (ci-après dénommé « le registre ») (article 3 de l'accord), dont la mission est de lutter contre le vol de cycle (article 4 de l'accord). Le « *back-end* » du registre est géré par l'autorité fédérale compétente, et son « *front-end* » par les autorités régionales compétentes (articles 5 et 6 de l'accord). L'enregistrement d'un cycle dans le registre se fait sur une base volontaire, sur le « *front-end* » mis en place par l'autorité régionale compétente (article 8 de l'accord) et donne lieu à la délivrance d'un autocollant à apposer sur le cycle enregistré (article 10 de l'accord). Chaque cycle enregistré se voit attribuer un statut (« cycle non volé », « cycle présumé volé », « cycle volé », ou « plus actif dans le système »), qui est librement accessible moyennant le scan du code QR de l'autocollant ou moyennant l'introduction du numéro d'identification du cycle sur un site internet mis en place par l'autorité régionale compétente (article 11 de l'accord).

COMPÉTENCE

3.1. L'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' permet à l'autorité fédérale, aux communautés et aux régions de conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique », la conformité avec les normes supérieures.

Les accords de coopération sont conçus comme un complément au principe des compétences exclusives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions. Ils permettent notamment de résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique commune². Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération au sens de l'article 92bis précité ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences³. Dans pareil cas, les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions seraient violées.

3.2. Il résulte dès lors de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 que des autorités ne peuvent conclure un accord de coopération que si elles mettent chacune en œuvre des compétences propres. Cette disposition de la loi spéciale ne permet par conséquent pas à l'autorité fédérale et aux régions de conclure un accord de coopération dont le contenu ne relève en aucune manière de la compétence de certaines parties⁴. Un accord de coopération ne peut pas non plus avoir pour effet d'autoriser une autorité à financer une politique qui se situe intégralement en dehors de sa compétence⁵.

En l'espèce, la question se pose de savoir sur le fondement de quelles compétences régionales il peut se justifier que la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale soient parties à l'accord auquel l'avant-projet soumis pour avis entend porter assentiment.

3.3. Le préambule de l'accord vise la compétence des régions en ce qui concerne, d'une part, l'environnement et la politique de l'eau⁶ et, d'autre part, les travaux publics et le transport⁷.

Au vu de son objet, l'accord de coopération auquel il est porté assentiment ne relève cependant pas des compétences dévolues aux régions en matière de routes et de leurs dépendances (article 6, § 1^{er}, X, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980), de régime juridique de la voirie terrestre (article 6, § 1^{er}, X, 2^obis, de la loi spéciale du 8 août 1980), ou de promotion, de sensibilisation et d'information en matière de sécurité routière (article 6, § 1^{er}, XII, 7^o, de la loi spéciale du 8 août 1980).

² *Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 405-2, p. 47.

³ Voir C.C., 3 mars 1994, n° 17/94, B.5.3. Voir également C.C., 13 juillet 2001, n° 101/2001, B.3.4-B.3.5 ; C.C., 23 juin 2011, n° 112/2011, B.6.2 ; C.C., 8 mai 2014, n° 73/2014, B.15.2 ; C.C. 3 décembre 2015, n° 171/2015, B.12.

⁴ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, la Charte, 2016, p. 55.

⁵ Légisprudence constante du Conseil d'État : voir entre autres l'avis n° 32.371/VR donné le 23 octobre 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 'portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB', *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1463/001, pp. 10-11.

⁶ Article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁷ Article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'accord ne règle pas non plus de matière pouvant être réputée relever du régime de la protection de l'environnement (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980). Aux termes de l'article 4, 8^o, de l'accord, le registre a certes pour objectif ou comme finalité « de promouvoir la mobilité douce et l'utilisation de cycles ». Il convient cependant d'observer à cet égard que selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, l'objectif d'une norme ne peut pas déterminer par lui-même si cette norme entre dans la sphère de compétence du législateur dont elle émane ⁸. Dès lors, l'objectif mentionné à l'article 4, 8^o, de l'accord ne peut pas justifier la compétence des régions.

Indépendamment de la question de savoir sur le fondement de quelle compétence les autorités régionales gèrent les cycles retrouvés, la même observation vaut pour l'objectif ou la finalité, mentionnés à l'article 4, 9^o, de l'accord.

3.4. La mise en place d'une banque de données dans laquelle des cycles sont enregistrés comme instrument de lutte contre le vol des cycles, relève en réalité de la compétence exclusive de l'autorité fédérale, dans le cadre de ses compétences relatives à la police générale et à la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport (article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980), ainsi que dans le cadre de ses compétences résiduelles en matière de politique de recherche et de poursuite des infractions, et d'organisation et de politique relative à la police.

3.5. Force est dès lors de conclure que l'accord règle uniquement des matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. En concluant un accord de coopération avec les régions sur des matières pour lesquelles elle est seule compétente, l'autorité fédérale renonce à des compétences qu'il lui appartient de régler unilatéralement.

Par conséquent, l'avant-projet ne peut se concrétiser.

*

⁸ Voir déjà C.C., 31 janvier 1989, n^o 1/89, 8.B.4.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 26 april 2023 tussen de federale overheid, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘tot oprichting van het Centraal fietsregister’ (hierna: het akkoord).

Het akkoord voorziet in de oprichting van een databank voor rijwielen, het “Centraal fietsregister” genaamd (hierna: “het register”) (artikel 3 van het akkoord), bedoeld om rijwieldiefstal tegen te gaan (artikel 4 van het akkoord). De *backend* van het register wordt door de bevoegde federale overheid beheerd, en de *frontend* door de bevoegde gewestelijke overheden (artikelen 5 en 6 van het akkoord). De registratie van een rijwiel in het register vindt op vrijwillige basis plaats op de *frontend* die door de bevoegde gewestelijke overheid wordt opgericht (artikel 8 van het akkoord) en geeft aanleiding tot de afgifte van een op het geregistreerde rijwiel aan te brengen sticker (artikel 10 van het akkoord). Elk geregistreerd rijwiel krijgt een status (“niet-gestolen rijwiel”, “gestolen geacht rijwiel”, “gestolen rijwiel” en “niet meer actief in het systeem”), die vrij toegankelijk is via een scan van de QR-code op de sticker of door het identificatienummer van het rijwiel in te voeren op een website die door de bevoegde gewestelijke overheid is ontwikkeld (artikel 11 van het akkoord).

BEVOEGDHEID

3.1. Krachtens artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ kunnen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken.² Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin voormeld artikel 92bis voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben.³ In een dergelijk geval zouden de door of krachtens de Grondwet bepaalde regels voor het vaststellen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten geschonden worden.

3.2. Uit artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit bijgevolg voort dat overheden slechts een samenwerkingsakkoord kunnen sluiten als ze elk eigen bevoegdheden aanwenden. Die bijzondere wetsbepaling staat de federale overheid en de gewesten bijgevolg niet toe om een samenwerkingsakkoord te sluiten waarbij sommige partijen op geen enkele wijze bevoegd zijn voor de inhoud ervan.⁴ Een samenwerkingsakkoord mag tevens niet tot gevolg hebben dat een overheid wordt gemachtigd een beleid te financieren dat volledig buiten haar bevoegdheid valt.⁵

In dit geval rijst de vraag op grond van welke gewestelijke bevoegdheden kan worden verantwoord dat het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest partij zijn bij het akkoord tot instemming waarvan het voor advies voorgelegde voorontwerp strekt.

3.3. In de aanhef van het akkoord wordt verwezen naar de bevoegdheid van de gewesten inzake, enerzijds, het leefmilieu en het waterbeleid⁶ en, anderzijds, de openbare werken en het vervoer.⁷

Gelet op de strekking van het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend, valt dat akkoord echter niet onder de bevoegdheden die aan de gewesten zijn toegewezen inzake de wegen en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), inzake het juridische stelsel van de landwegen (artikel 6, § 1, X, 2°bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) of inzake de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid (artikel 6, § 1, XII, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

² *Parl.St.* Senaat 1988, nr. 405-2, 47.

³ Zie GwH 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3. Zie ook GwH 13 juli 2001, nr. 101/2001, B.3.4-B.3.5; GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.6.2; GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2; GwH 3 december 2015, nr. 171/2015, B.12.

⁴ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 55.

⁵ Vaste adviespraktijk van de Raad van State: zie o.m. adv.RvS 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 maart 2002 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS', *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1463/001, 10-11.

⁶ Artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁷ Artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Er wordt in het akkoord ook geen aangelegenheid geregeld die geacht kan worden tot de regeling van de bescherming van het leefmilieu te behoren (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Weliswaar heeft naar luid van artikel 4, 8°, van het akkoord het register als doelstelling of als finaliteit “de zachte mobiliteit en het gebruik van rijwielen [te] promoten”. Te dien aanzien moet evenwel worden opgemerkt dat volgens een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof de doelstelling van een norm, uit zichzelf, niet vermag te bepalen of die norm binnen de bevoegdheidssfeer valt van de wetgever van wie hij uitgaat.⁸ Bijgevolg kan de in artikel 4, 8°, van het akkoord vermelde doelstelling de bevoegdheid van de gewesten niet verantwoorden.

Nog los van de vraag op grond van welke bevoegdheid de gewestelijke overheden teruggevonden rijwielen beheren, geldt hetzelfde voor de in artikel 4, 9°, van het akkoord vermelde doelstelling of finaliteit.

3.4. De oprichting van een gegevensbank waarin rijwielen worden geregistreerd als instrument ter bestrijding van rijwioldiefstal, behoort in werkelijkheid exclusief tot de bevoegdheid van de federale overheid, in het kader van haar bevoegdheden inzake de algemene politie en inzake de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook inzake de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen (artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), en in het kader van haar residuaire bevoegdheden inzake het beleid aangaande de opsporing en de vervolging van strafbare feiten, en inzake de organisatie van en het beleid betreffende de politie.

3.5. Er moet dan ook worden besloten dat in het akkoord enkel aangelegenheden worden geregeld die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Door het sluiten van een samenwerkingsakkoord met de gewesten over aangelegenheden waarvoor enkel de federale overheid bevoegd is, doet de federale overheid afstand van bevoegdheden die ze op eenzijdige wijze behoort te regelen.

Bijgevolg kan het voorontwerp geen doorgang vinden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁸ Zie reeds GwH 31 januari 1989, nr. 1/89, 8.B.4.