



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.330/4
du 3 mai 2022

advies 71.330/4
van 3 mei 2022

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relative à
la gestion de la sécurité des
infrastructures routières'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'betreffende het beheer van de
verkeersveiligheid van
weginfrastructuur'

Le 4 avril 2022, 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, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à la gestion de la sécurité des infrastructures routières'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 mai 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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 Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mai 2022.

*

Op 4 april 2022 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 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd 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 Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

La note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale figurant dans le dossier joint à la demande d'avis mentionne que l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget n'ont pas été recueillis, l'avant-projet étant considéré comme n'ayant pas d'impact budgétaire.

Comme la section de législation l'a déjà observé dans son avis n° 70.358/4, donné le 29 novembre 2021 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne visant également à assurer la transposition de la directive (UE) 2019/1936 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 'modifiant la directive 2008/96/CE concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières'¹, il ne peut être exclu que la mise en place des nouvelles mesures visant à renforcer la sécurité des infrastructures routières prévues par l'avant-projet, telles que les procédures d'évaluation de la sécurité de l'ensemble du réseau routier (article 11 de l'avant-projet) et d'inspections de sécurité routières ciblées (article 12 de l'avant-projet), présente une incidence budgétaire pour la Région de Bruxelles-Capitale.

L'avant-projet doit, dès lors, être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 9

1. Le paragraphe 2, alinéa 5, 2^o, reprend le prescrit de l'article 10, alinéa 4, 2^o, de l'ordonnance du 19 mai 2011 'relative à la gestion de la sécurité des infrastructures routières'.

Sa formulation sera revue afin de ne plus y opérer de renvoi à la date – alors future – du 19 décembre 2013.

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Devenu le projet de décret 'relatif à la gestion de la sécurité des infrastructures routières' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2021-2022, n° 845/1).

Il convient également de s'y référer aux exigences visées aux alinéas 3 et 4, et non à celle visée à l'alinéa 2, conformément à l'article 9, paragraphe 4, b), de la directive 2008/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières'.

Article 10

1. Comme l'indique le commentaire de cette disposition, l'article 10 reprend les critères ou éléments indicatifs des audits de sécurité routière, énumérés à l'annexe II de la directive 2008/96/CE.

La section de législation n'aperçoit pas pour quelle raison les trois éléments énumérés sous le point 2, h), de l'annexe II de la directive, n'ont cependant pas été repris, sachant que la définition d'« usagers de la route vulnérables », qui figure au paragraphe 1^{er}, 1^o, en projet, ne s'applique pas dans le cadre du paragraphe 1^{er}, 2^o, en projet.

2. L'observation qui précède vaut également, *mutatis mutandis*, pour l'article 12, § 3, 2^o et 3^o, de l'avant-projet, dont le texte ne reprend pas les points 2, d), et 3, c), d) et e), de l'annexe IIbis de la directive 2008/96/CE.

Article 13

Le paragraphe 2, qui paraphrase l'article 6^{quater}, § 3, alinéa 2, de la directive 2008/96/CE, sera omis. Cette disposition concerne, en effet, l'adoption par la Commission européenne, des actes d'exécution visés à l'article 6^{quater}, § 3, alinéa 1^{er}, de la directive, et ne doit, dès lors, pas être transposée.

Article 14

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les mots « la présente directive » seront remplacés par les mots « la présente ordonnance ».

Article 16

Le second paragraphe 3 sera omis. Cette disposition, qui reproduit la première phrase de l'article 7, paragraphe 1bis, de la directive 2008/96/CE, concerne en effet l'adoption d'actes d'exécution par la Commission européenne. Elle ne doit dès lors pas être transposée.

Article 17

1. Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit que le rapport que le Gouvernement doit soumettre à la Commission européenne « reprend également le rapport d'accident dont question à l'article 16 ».

Il s'agit d'une exigence qui ne figure pas à l'article 11bis, paragraphe 1, de la directive 2008/96/CE.

Interrogée sur ce point, la déléguée de la Ministre a répondu :

« Concernant votre première question, il s'agit effectivement d'une erreur, cette transmission n'est pas prévue à l'article 11bis de la directive. Les rapport d'accidents mortels ne font pas partie du rapport d'évaluation de la sécurité routière à soumettre à la Commission européenne. L'article 17, § 2, alinéa 1^{er} sera donc supprimé ».

2. Au paragraphe 2, les mots « orientations nationales » seront remplacés par les mots « orientations régionales ».

OBSERVATION FINALE

L'article 6sexies, de la directive 2008/96/CE, dispose :

« Déclarations volontaires

Les États membres s'efforcent de mettre en place un système national pour les déclarations volontaires, qui soit accessible en ligne à tous les usagers de la route, afin de faciliter la collecte des renseignements transmis par les usagers de la route et les véhicules concernant des événements, ainsi que de toute autre information relative à la sécurité perçue par le déclarant comme représentant un danger réel ou potentiel pour la sécurité des infrastructures routières ».

Contrairement au projet de décret de la Région wallonne visant à transposer la même directive², l'avant-projet d'ordonnance examiné ne comprend pas de disposition assurant la transposition de cet article 6sexies.

Interrogée sur ce point, la déléguée de la Ministre a précisé :

« Quant à votre deuxième question, la Région bruxelloise dispose déjà d'un outil facilitant les déclarations volontaires des citoyens. L'outil est bien accessible en ligne et a pour but de collecter les informations transmises par les usagers. Les informations transmissibles sont principalement orientées sur la mise en évidence de défauts à l'infrastructure, ayant un impact sur la sécurité routière de l'ensemble des usagers, y compris les usagers vulnérables. Cet outil mis à disposition par la Région est utilisable sur toutes les voiries, tous gestionnaires confondus ».

Il en sera fait état dans l'exposé des motifs ainsi que dans le tableau de transposition qui y sera joint.

² Voir l'article 11 du projet de décret 'relatif à la gestion de la sécurité des infrastructures routières'.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

In de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die zich in het dossier bevindt dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, staat te lezen dat het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de minister van Begroting niet aangevraagd zijn, omdat het voorontwerp geacht wordt geen weerslag op de begroting te hebben.

Zoals de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt heeft in haar advies 70.358/4 van 29 november 2021 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest dat eveneens strekte tot omzetting van richtlijn (EU) 2019/1936 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 ‘tot wijziging van Richtlijn 2008/96/EG betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’,¹ valt niet uit te sluiten dat de invoering van de nieuwe maatregelen ter verbetering van de veiligheid van de weginfrastructuur, zoals de procedures voor de verkeersveiligheidsbeoordeling van het hele wegennet (artikel 11 van het voorontwerp) en voor gerichte verkeersveiligheidsinspecties (artikel 12 van het voorontwerp), waarin het voorontwerp voorziet, een budgettaire weerslag heeft voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het voorontwerp moet dan ook voor advies aan de inspecteur van Financiën en voor akkoordbevinding aan de minister van Begroting voorgelegd worden.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 9

In paragraaf 2, vijfde lid, 2°, wordt het voorschrift overgenomen van artikel 10, vierde lid, 2°, van de ordonnantie van 19 mei 2011 ‘betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’.

Die bepaling moet aldus geherformuleerd worden dat niet meer verwezen wordt naar de – destijds toekomstige – datum van 19 december 2013.

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

¹ Dat geleid heeft tot het ontwerp van decreet ‘relatif à la gestion de la sécurité des infrastructures routières’ (Parl.St. W.Parl. 2021-22, nr. 845/1).

Daarin moet tevens verwezen worden naar de eisen bedoeld in het derde en het vierde lid in plaats van naar de eis bedoeld in het tweede lid, overeenkomstig artikel 9, lid 4, b), van richtlijn 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur’.

Artikel 10

1. Zoals in de commentaar bij deze bepaling aangegeven wordt, worden in artikel 10 de indicatieve criteria of dito elementen overgenomen van de verkeersveiligheidsaudits die in bijlage II van richtlijn 2008/96/EG vervat zijn.

De afdeling Wetgeving begrijpt niet waarom de drie elementen die in punt 2, h), van bijlage II van de richtlijn staan, daarentegen niet overgenomen worden, wetende dat de definitie van “kwetsbare weggebruikers” die in de ontworpen paragraaf 1, 1°, staat, niet van toepassing is in het kader van de ontworpen paragraaf 1, 2°.

2. De vorige opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor artikel 12, § 3, 2° en 3°, van het voorontwerp in de tekst waarvan de punten 2, d), en 3, c), d) en e), van bijlage II *bis* van richtlijn 2008/96/EG niet overgenomen worden.

Artikel 13

Paragraaf 2, waarin artikel 6 *quater*, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2008/96/EG geparafraseerd wordt, moet weggelaten worden. Die bepaling heeft immers betrekking op het vaststellen, door de Europese Commissie, van de uitvoeringshandelingen bedoeld in artikel 6 *quater*, lid 3, eerste alinea, van de richtlijn, en behoort dan ook niet omgezet te worden.

Artikel 14

In paragraaf 2, eerste lid, moeten de woorden “onderhavige richtlijn” vervangen worden door de woorden “onderhavige ordonnantie”.

Artikel 16

De tweede paragraaf 3 moet weggelaten worden. Die bepaling, waarin de eerste zin van artikel 7, lid 1 *bis*, van richtlijn 2008/96/EG overgenomen wordt, heeft immers betrekking op het vaststellen van uitvoeringshandelingen door de Europese Commissie zodat ze niet omgezet behoort te worden.

Artikel 17

1. Luidens paragraaf 2, eerste lid, bevat het verslag dat de regering bij de Europese Commissie moet indienen, “ook het in artikel 16 genoemde ongevalsverslag”.

Dat vereiste komt niet voor in artikel 11bis, lid 1, van richtlijn 2008/96/EG.

Op een vraag daarover heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Concernant votre première question, il s’agit effectivement d’une erreur, cette transmission n’est pas prévue à l’article 11bis de la directive. Les rapport d’accidents mortels ne font pas partie du rapport d’évaluation de la sécurité routière à soumettre à la Commission européenne. L’article 17, § 2, alinéa 1^{er} sera donc supprimé.”

2. In paragraaf 2 moeten de woorden “nationale richtsnoeren” vervangen worden door de woorden “gewestelijke richtsnoeren”.

SLOTOPMERKING

Artikel 6sexies van richtlijn 2008/96/EG luidt als volgt:

“Vrijwillige melding

De lidstaten streven naar de invoering van een nationaal systeem van vrijwillige melding dat voor alle weggebruikers online toegankelijk is, teneinde het gemakkelijker te maken om details te verzamelen van voorvallen die door weggebruikers en voertuigen worden doorgegeven, en van andere veiligheidsgerelateerde informatie die door de melder als een feitelijk of potentieel gevaar voor de veiligheid van de weginfrastructuur wordt beschouwd.”

In tegenstelling tot het ontwerp van decreet van het Waals Gewest dat tot de omzetting van dezelfde richtlijn strekt,² bevat voorliggend voorontwerp van ordonnantie geen bepaling die voorziet in de omzetting van dat artikel 6sexies.

Op een vraag daarover heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“Quant à votre deuxième question, la Région bruxelloise dispose déjà d’un outil facilitant les déclarations volontaires des citoyens. L’outil est bien accessible en ligne et a pour but de collecter les informations transmises par les usagers. Les informations transmissibles sont principalement orientées sur la mise en évidence de défauts à l’infrastructure, ayant un impact sur la sécurité routière de l’ensemble des usagers, y compris les usagers vulnérables. Cet outil mis à disposition par la Région est utilisable sur toutes les voiries, tous gestionnaires confondus.”

² Zie artikel 11 van het ontwerp van decreet ‘relatif à la gestion de la sécurité des infrastructures routières’.

Dat moet vermeld worden in de memorie van toelichting en in de omzettingstabel die daaraan toegevoegd dient te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET