

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.883/4
DU 18 FÉVRIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'eau et le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics, de la Région de Bruxelles-Capitale, le 23 janvier 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "relative aux plans de déplacements", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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 ci-après.

Compétence

1.1. L'avant-projet tend à prévoir l'élaboration de "plans de déplacements" par les écoles et les entreprises, ainsi que par les gestionnaires et les utilisateurs de sites où se déroulent des "activités".

Les plans de déplacements sont actuellement régis par les articles 19 et 20 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

Lorsque ces dernières dispositions avaient été soumises à l'état de projet à la section de législation du Conseil d'État, celle-ci avait observé ⁽¹⁾ :

"1. La Région de Bruxelles-Capitale puise en principe la compétence de prendre la plupart des dispositions en projet dans la combinaison de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises et de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1/, précité, «la protection de l'environnement, notamment celle ... de l'air contre la pollution et les agressions» est en effet une matière transférée aux régions.

(...)

⁽¹⁾ Avis 28.549/3 (*Doc. parl.*, Parl. RBC, A-314/1, 1998-1999, pp. 23 et 24).

3. Dans la mesure où l'obligation d'établir des plans de déplacement, imposée à l'article 20 du projet, serait censée avoir des répercussions sur la politique générale en matière de transport - laquelle est demeurée une matière fédérale⁽²⁾ -, il peut être admis que la disposition en projet n'est pas de nature à limiter d'une manière disproportionnée l'exercice de cette compétence fédérale."

1.2. Entre temps, le législateur fédéral a, dans le cadre de ses propres compétences en matière de mobilité, adopté, dans la loi-programme du 8 avril 2003, des dispositions relatives à la collecte de données concernant les déplacements des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail.

Ces dispositions imposent aux employeurs occupant en moyenne plus de cent travailleurs d'établir tous les trois ans un état donnant des renseignements relatifs aux déplacements des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail.

Force est de constater que les informations que les entreprises doivent ainsi collecter ont non seulement le même objet, mais également la même finalité que ceux que prévoient tant l'article 19 de l'ordonnance du 25 mars 1999 précitée que les dispositions du présent avant-projet relatives au "plan de déplacement d'entreprises"⁽³⁾.

⁽²⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Au cours de la discussion du projet de loi spéciale qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1988, le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) a déclaré devant la commission compétente du Sénat, à propos de l'ampleur des compétences transférées aux régions en matière de travaux publics et de transports que "la régionalisation du secteur des transports est fondée sur une nette distinction entre la politique générale, la réglementation normative, et les prescriptions techniques en matière de moyens de transport - matière demeurant nationale - d'une part, et la politique économique sectorielle, qui devient de compétence régionale, d'autre part" (*Doc. parl.*, S.E. 1988, n/ 405/2, p. 116).

⁽³⁾ L'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi-programme du 8 avril 2003 indiquait en effet : "Dans le cadre de sa politique de mobilité, le Gouvernement veut favoriser une modification des comportements afin de réduire le recours à la voiture individuelle et de générer des transferts vers des modes de transport moins congestionnants et moins polluants. La démarche des «plans de gestion de la mobilité», qu'il entend encourager, part du constat de la complexité des déplacements individuels" (*Doc. parl.*, Chambre, n/ 50-2343/1, p. 85).

À l'égard de ces dispositions, la section de législation n'a émis aucune observation quant à la compétence du législateur fédéral ⁽⁴⁾.

1.3. Par ailleurs, dans un avis, donné le 8 octobre 2003 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 1^{er} avril 2004 relatif au transport scolaire et aux plans de déplacements scolaires ⁽⁵⁾, la section de législation a observé que "la politique générale de la mobilité et des transports relève de l'autorité fédérale" et que cette compétence inclut "la détermination et la mise en oeuvre de mesures tendant à promouvoir d'autres modes de déplacements que la voiture individuelle. Pour ce qui concerne la promotion des transports en commun urbains et vicinaux, les Régions sont bien entendu compétentes sur la base de l'article 6, § 1^{er}, X, 8/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980."

Dans le même avis, la section de législation observait ce qui suit à propos des "plans de déplacement scolaires" que l'avant-projet de décret tendait à mettre en place :

"8. Les plans de déplacements scolaires dont les objets, la procédure d'élaboration et les règles de mise en oeuvre sont définis par les articles 19 à 29 de l'avant-projet, ne se limitent pas à régler des aspects du transport qui relèvent de la compétence de la Région wallonne.

L'article 19, qui détermine les «objectifs» que peuvent poursuivre ces plans de déplacements, vise notamment «la sécurité (...) aux abords des écoles», «la sensibilisation et la responsabilisation des publics scolaires et des parents face aux problèmes (...) de sécurité routière», «la réduction du trafic automobile, au profit de la pratique de modes moins polluants tels la marche, le vélo (...) et le covoiturage» et «la mise en place d'alternatives à la voiture en organisant des systèmes d'accompagnement collectif à pied ou à vélo, favorisant l'exercice physique, la socialisation, l'apprentissage des dangers de la rue et l'autonomie des enfants tout en réactivant la solidarité entre familles et générations». Cette disposition ne peut ainsi, pour les aspects qui viennent d'être énoncés, se rattacher aux compétences régionales; elle relève, pour ces aspects, de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de politique générale de mobilité et des transports.

⁽⁴⁾ Avis 34.971/1/2/3/4, donné le 27 février 2003, sur l'avant-projet devenu la loi-programme du 8 avril 2003, (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n/ 2343/1, p. 173), renvoyant à l'avis 33.734/2/V, donné le 27 août 2002, sur un avant-projet de loi "relative à la collecte des données concernant le déplacement des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail" non publié.

⁽⁵⁾ Avis 35.805/4 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n/ 634/1, p. 19).

Seuls les objectifs tendant à «redonn(er) confiance quant à la sécurité des déplacements scolaires» et à «la réduction du trafic automobile, au profit de la pratique de modes moins polluants tels (...) les transports en commun (...)» peuvent-ils être considérés comme relevant de la compétence régionale au titre de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 8/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

D'autres aspects, comme la mention de l'objectif tendant à «améliorer (...) l'environnement et la qualité de la vie» ou «la sensibilisation et la responsabilisation des publics scolaires et des parents face aux problèmes de pollution (...)» se rattachent aussi à la compétence régionale en matière d'environnement, telle qu'elle est attribuée aux régions par l'article 6, § 1^{er}, II, spécialement en son 1/, par la même loi spéciale.

L'article 19 de l'avant-projet et, par voie de conséquence, les autres dispositions du chapitre 3, ne pourraient être admis comme relevant des compétences régionales que s'ils se limitaient aux matières relevant des transports en commun et de l'environnement (...). Ces matières doivent être réglées pour l'ensemble du territoire de la Région wallonne.

Ces observations s'appliquent à l'article 2, 3/, de l'avant-projet, qui définit la notion de plan de déplacements scolaires (...).

9. Certains des objectifs exprimés à l'article 19 de l'avant-projet, comme par exemple ceux qui concernent «la sécurité (...) aux abords des écoles» et «la sensibilisation et la responsabilisation des publics scolaires et des parents face aux problèmes (...) de sécurité routière, en leur redonnant confiance quant à la sécurité des déplacements scolaires», pourraient justifier l'intervention de la Région au titre de pouvoirs implicites qui lui sont reconnus par l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980. Par contre, les autres objectifs, à savoir «la réduction du trafic automobile, au profit de la pratique de modes moins polluants tels la marche, le vélo (...) et le covoiturage» et «la mise en place d'alternatives à la voiture en organisant des systèmes d'accompagnement collectif à pied ou à vélo, favorisant l'exercice physique, la socialisation, l'apprentissage des dangers de la rue et l'autonomie des enfants tout en réactivant la solidarité entre familles et générations» relèvent du cœur même de la compétence fédérale en matière de politique générale de la mobilité et des transports et ne paraissent pas pouvoir faire l'objet d'une politique différenciée en rapport avec le transport scolaire; l'une au moins des conditions de l'application de l'article 10 précité fait donc défaut pour ces aspects" ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ *Ibid.*, pp. 20 et 21.

1.4. Comme l'indique la Cour constitutionnelle,

"La répartition des compétences entre l'État fédéral et les régions repose sur un système de compétences exclusives qui implique que toute situation juridique soit en principe réglée par un seul et unique législateur. Lorsqu'une réglementation a, comme en l'espèce, des liens avec plusieurs attributions de compétences, la Cour doit rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée" ⁽⁷⁾.

L'ordonnance en projet n'entend pas réglementer le transport. Compte tenu du contexte dans lequel elle s'inscrit et de la portée des dispositions qu'elle comporte, elle peut être considérée, sous réserve des observations qui suivent, comme relevant de manière prépondérante des compétences régionales en matière de protection de l'environnement (article 6, § 1^{er}, II, 1/, de la loi spéciale), de routes et de leurs dépendances (article 6, § 1^{er}, X, 1/, de la loi spéciale) et de transport public urbain (article 6, § 1^{er}, X, 8/, de la loi spéciale) ⁽⁸⁾.

1.5. Les plans de déplacements scolaires prévus par l'ordonnance ont notamment pour objectifs "de sensibiliser le public scolaire à la sécurité routière et à la mobilité durable" et d'"améliorer la sécurité routière et la qualité de vie sur le chemin de l'école et aux abords de l'école" ⁽⁹⁾. Les "plans d'actions" que les groupes de travail mis en place par les écoles sont invités à établir, comportent des actions "d'éducation et de sensibilisation du public scolaire à la sécurité routière, à la mobilité durable et à l'amélioration du cadre de vie aux abords de l'école". La sécurité routière relève de la compétence résiduelle de l'État fédéral en matière de mobilité et de transport. Dans la mesure où les objectifs poursuivis par l'ordonnance en projet en matière de sécurité routière peuvent être considérés comme indissociables des mesures envisagées en matière d'amélioration du cadre de vie et de gestion de la voirie, ces objectifs et ces mesures apparaissent pouvoir se justifier au titre des pouvoirs implicites reconnus aux régions par l'article 10 de la loi spéciale.

⁽⁷⁾ Arrêt 2/2009, B.11.2.

⁽⁸⁾ Voir dans un sens analogue l'avis 44.315/4, donné le 5 mai 2008 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale (*Doc. parl.*, Parl. RBC, 2007-2008, n/ A-498) et l'avis 42.892/AG qui y est cité.

⁽⁹⁾ Article 12.

1.6. Il y a lieu toutefois d'examiner si l'ordonnance en projet n'a pas pour effet de rendre exagérément difficile l'exercice par l'autorité fédérale de sa compétence résiduelle en matière de transport, ou, en ce qui concerne les plans de déplacement scolaire, la compétence des Communautés en matière d'enseignement.

En ce qui concerne la compétence fédérale, l'exposé des motifs expose ce qui suit :

"Au niveau fédéral également, il existe une obligation pour les entreprises de rédiger un diagnostic des déplacements domicile-travail. Ce diagnostic, sur lequel il est demandé au conseil d'entreprise (ou à la délégation syndicale) de donner son avis, rejoint en partie l'obligation bruxelloise existante. Par conséquent, l'objectif de cette nouvelle ordonnance est d'aligner davantage l'obligation bruxelloise sur l'obligation fédérale et d'assouplir la procédure actuelle. À cet effet, l'administration établira les contacts nécessaires avec les autorités fédérales. Cela permettra non seulement de faciliter la tâche des entreprises mais aussi de simplifier le suivi administratif."

Dans la mesure où l'avant-projet veille à ne pas imposer aux entreprises des obligations qui seraient contradictoires ou incohérentes avec celles prévues par l'État fédéral, le principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences semble respecté. L'objectif d'harmoniser les politiques pourrait toutefois davantage être rencontré en faisant usage de l'instrument des accords de coopération prévus à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale.

En ce qui concerne la compétence des Communautés en matière d'enseignement, pour autant qu'il soit précisé à l'article 18, 2/, que les actions "d'éducation et de sensibilisation du public scolaire à la sécurité routière", ne peuvent porter sur les programmes scolaires, il convient que les auteurs de l'avant-projet d'ordonnance puissent établir dans l'exposé des motifs que l'obligation faite aux écoles d'établir un "prédiagnostic" (article 7 de l'avant-projet) et celle de l'actualiser (article 10 de l'avant-projet) ne rendent pas exagérément plus difficile l'exercice par les Communautés de leur compétence en matière d'enseignement. De même et bien que l'établissement d'un plan de déplacement scolaire soit facultatif (article 11, § 1^{er} de l'avant-projet), la section de législation n'aperçoit pas ce qui permettrait au législateur ordonnancier d'interférer dans l'organisation et le mode de fonctionnement des écoles, notamment par la mise en place obligatoire d'un groupe de travail chargé d'accomplir diverses missions ⁽¹⁰⁾; même le

⁽¹⁰⁾ Notamment les articles 15, 17, 19, 20, § 1^{er} et 22 de l'avant-projet.

recours au pouvoir implicite en application de l'article 10 de la loi spéciale ne semble pas pouvoir justifier une telle ingérence ⁽¹¹⁾.

2. De nombreuses dispositions de l'avant-projet attribuent directement des pouvoirs déterminés à l'administration, celle-ci étant définie comme étant "la direction du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale ayant les transports et la mobilité dans ses compétences" ⁽¹²⁾.

Or, une ordonnance ne peut attribuer directement des pouvoirs à un service du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale qu'elle désigne; c'est, en effet, au Gouvernement régional qu'il appartient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des ordonnances ⁽¹³⁾, de déléguer ses pouvoirs ⁽¹⁴⁾ et de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services ⁽¹⁵⁾.

Par conséquent, les pouvoirs que le texte en projet attribue directement à l'administration, doivent l'être au Gouvernement régional. Le texte doit être revu sur ce point.

⁽¹¹⁾ À titre d'exemple, il ne convient pas que l'ordonnance précise elle-même, comme le font les articles 10, 14, 19, 20 et 22, par quel organe de l'école une obligation doit être remplie. Il en va d'autant plus ainsi, en vertu du principe d'autonomie, que ces obligations s'imposent également aux écoles organisées par les Communautés.

⁽¹²⁾ Article 2, 1/.

⁽¹³⁾ Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁽¹⁴⁾ Article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-capitale par l'article 36 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁽¹⁵⁾ Article 87 de la même loi spéciale, rendu applicable à la Région de Bruxelles-capitale par l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

3. L'avant-projet n'utilise pas une terminologie suffisamment précise. Les mots "plans de déplacements" désignent ainsi parfois le processus d'élaboration des actions destinées à promouvoir une gestion durable des déplacements (diagnostic, plan d'action, évaluation, actualisation) et parfois, semble-t-il ⁽¹⁶⁾, seulement le plan d'actions proprement dit, ce qui peut semer la confusion.

Le texte sera également revu sur ce point, principalement le Titre III, dans lequel l'articulation entre les obligations prévues au chapitre III intitulé "Le Plan d'actions" et le Chapitre IV intitulé "Le plan de déplacements d'entreprises" n'apparaît pas clairement.

4. En dehors de l'hypothèse de l'amende administrative prévue par l'article 60, § 2, en cas de non-restitution du montant de l'aide financière qui aurait été octroyée à l'école ou à la personne visée à l'article 52, les obligations prévues par le présent avant-projet sont dépourvues de toute réelle sanction. Il ressort en effet de l'ensemble des dispositions de l'avant-projet que la seule conséquence pour les administrés de ne pas satisfaire à ces obligations est la perte de la possibilité d'octroi d'une aide matérielle et financière.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'apprécier si un tel dispositif non contraignant est susceptible de rencontrer les objectifs qu'il s'assigne.

En tout état de cause, il convient, dans un souci de sécurité juridique, d'éviter de présenter les diverses mesures prévues par l'avant-projet comme étant des obligations impératives à satisfaire par tout un chacun. À cet égard, s'il est admissible que l'avant-projet prévoit que les personnes qui ne satisfont pas aux dispositions de la présente ordonnance, reçoivent des rappels de l'administration, il convient, pour ne pas induire l'administré en erreur sur la portée de ces rappels, d'éviter les mots tels que "défaillance", "avertissement" et "contrevenant" aux articles 24, 25, 36, 54 et 55.

⁽¹⁶⁾ Voir par exemple l'article 34.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

1. La définition figurant au 4/ est inutile et sera omise.
2. Au 5/, la définition qui vise les jours calendrier est inutile et sera omise ⁽¹⁷⁾.

Articles 3 et 4

1. L'article 3 confie les mêmes missions à l'"administration" et à l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement. L'article 4 prévoit que le Gouvernement détermine les modalités de collaboration et de la répartition des tâches entre l'administration et l'Institut.

Outre l'observation générale 2, il convient que le législateur établisse lui-mêmes les tâches qui seront confiées à cet Institut, et ce, en vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

2. À supposer même que l'habilitation prévue au paragraphe 3 soit, conformément à l'observation générale, octroyée au Gouvernement plutôt qu'à l'"administration", elle est toutefois définie trop largement dans la mesure où elle permet de donner, sans autre précision, n'importe quelle forme de reconnaissance aux écoles, aux entreprises, aux gestionnaires de site et aux utilisateurs de site qui établissent et mettent en oeuvre un plan de déplacements.

⁽¹⁷⁾ Voir l'avis 33.242/4, donné le 15 avril 2002, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2002 relatif à l'octroi de primes à l'embellissement des façades.

3. Au paragraphe 4, la section de législation n'aperçoit pas pour quelle raison, le commentaire de l'article n'en donnant aucune, il est dérogé, en ce qui concerne les plans de déplacements, à l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration.

Article 6

Le commentaire de l'article devra exposer les raisons pour lesquelles cette disposition n'est pas applicable aux établissements d'enseignement supérieur, et ce d'autant plus que l'alinéa 2 a pour effet de soustraire les établissements visés à l'alinéa 1^{er} à l'application du Titre IV de l'ordonnance en projet, relatif aux plans de déplacements d'activités.

Article 10

Sous réserve de l'observation générale 1.6, il y a lieu de préciser la périodicité et les délais dans lesquels il doit être procédé à l'actualisation du prédiagnostic.

Article 20

Sous réserve de l'observation générale 2, au paragraphe 2, 1/, il convient de viser l'article "18, 4/".

Article 26

Pour éviter toute redondance avec l'article 28, § 1^{er}, et pour éviter de rendre inintelligible le paragraphe 3 de ce dernier article, mieux vaudrait se limiter à définir l'entreprise comme "toute personne morale de droit public ou privé occupant des travailleurs".

Article 28

L'avant-projet doit préciser la manière dont est comptabilisé le nombre de travailleurs pour déterminer si le titre III de l'ordonnance en projet est ou non applicable à une entreprise.

Dans le souci d'harmonisation avec la législation fédérale dont il est question sous l'observation générale 1, l'auteur de l'avant-projet s'inspirera utilement à cet égard de l'article 162 de la loi-programme du 8 avril 2003.

Article 29

1. Le 3/ et le 4/ de l'alinéa 1^{er} impliquent que soient collectées et traitées, lors de l'élaboration du diagnostic, des données à caractère personnel.

Bien que l'article 29, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel n'oblige pas le Gouvernement à consulter la Commission de la protection de la vie privée, il serait bon que les auteurs de l'avant-projet, témoignant ainsi de leur sincère souci d'une réglementation de qualité, demandent l'avis de la commission précitée à cet égard.

2. L'habilitation octroyée au Gouvernement d'étendre les informations demandées dans le diagnostic doit être circonscrite. Elle pourrait ainsi être conditionnée à l'obligation que ces informations soient nécessaires pour élaborer le plan d'actions.

Article 38

1. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que la définition qu'elle donne du mot "activité" est extrêmement large, puisqu'elle vise toute activité, qu'elle soit momentanée, occasionnelle, périodique ou permanente, et qu'elle soit commerciale ou culturelle.

Dès lors qu'en outre le titre IV est appelé à s'appliquer aux activités regroupant sur un même site plus de mille participants, mais sans que soit définie la période pendant laquelle ces participants sont comptabilisés - cette période devant être déterminée par le Gouvernement -, le champ d'application de ce titre de l'ordonnance est illimité.

Et même si cette période était définie par le législateur lui-même, ce champ d'application serait bien plus large que ce que semble indiquer le souhait exprimé par l'auteur de l'avant-projet dans l'exposé des motifs. Il ressort en effet de celui-ci que la volonté de cet auteur est de viser les "événements" ("salons, meetings, réunions, sommets, expositions, festivals, matches..."). Or en visant dans la définition du mot "activité" notamment les activités commerciales permanentes, tombe, sous le champ d'application de l'ordonnance, n'importe quel commerce un tant soit peu achalandé.

En tout état de cause, il appartient au législateur de circonscrire lui-même avec davantage de précision le champ d'application de ce titre IV de l'ordonnance en projet.

2. Au 5/, il y a lieu de viser l'article 2, 8/, a) ou b), et non l'article 2, 7/, a) ou b).

Article 43

L'habilitation accordée au Gouvernement par le paragraphe 2 doit être circonscrite, en définissant la nature et les objectifs des autres actions que le Gouvernement pourrait rendre obligatoires.

La même observation vaut pour l'article 44, § 2.

Article 48

Il y a lieu d'expliciter le sigle PMR.

.../...

Article 56

Au paragraphe 3, afin de rencontrer le principe de légalité, il conviendrait à tout le moins de déterminer précisément dans l'avant-projet la "nature" et le "montant de l'aide" en fixant notamment un montant maximum de celle-ci ⁽¹⁸⁾.

Article 58

L'alinéa 2 sera omis : il est contraire au principe d'égalité que l'abstention du Gouvernement puisse valoir octroi de l'aide. Le Gouvernement doit en effet pour respecter ce principe, examiner et prendre une décision expresse sur toutes les demandes qui lui sont soumises.

Article 61

Dès lors que l'article 62 prévoit l'abrogation des articles 19 et 20 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant, l'avant-projet doit prévoir lui-même les mesures transitoires qu'il convient de prévoir, le cas échéant, pour les personnes qui sont concernées par ces dispositions.

⁽¹⁸⁾ Voir l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, l'article 3, alinéa 3 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes et l'article 15 de l'ordonnance du 23 février 2006 organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.883/4
VAN 18 FEBRUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 23 januari 2009 door de Minister van Leefmilieu, Energie en Waterbeleid en Minister van Mobiliteit en Openbare Werken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende de vervoerplannen", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Bevoegdheid

1.1. Het voorontwerp strekt ertoe te voorzien in het opmaken van "vervoerplannen" door scholen en bedrijven, alsmede door de beheerders en gebruikers van sites waar "activiteiten" plaatsvinden.

Vervoerplannen vallen thans onder de artikelen 19 en 20 van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit.

Toen de laatstgenoemde bepalingen in ontwerpvorm waren voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, had deze het volgende opgemerkt ⁽¹⁾ :

"1. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vindt de bevoegdheid om het merendeel van de ontworpen bepalingen vast te stellen in beginsel in de combinatie van artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen met artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Luidens het voornoemde artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1/, is «de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van ... de lucht tegen verontreiniging en aantasting» immers een aangelegenheid die aan de gewesten is overgedragen.

(...)

⁽¹⁾ Advies 28.549/3 (*Gedr. St.*, BHP, A-314/1, 1998-1999, blz. 23 en 24).

3. In zoverre de bij artikel 20 van het ontwerp opgelegde verplichting om vervoerplannen op te stellen, zou worden geacht een repercussie te hebben op het algemeen beleid inzake het vervoer - dat een federale aangelegenheid is gebleven ⁽²⁾ -, kan worden aangenomen dat de ontworpen bepaling niet van die aard is dat ze de uitoefening van die federale bevoegdheid op een onevenredige wijze zou beperken."

1.2. Intussen heeft de federale wetgever, in het kader van zijn eigen bevoegdheden inzake mobiliteit, in de programmawet van 8 april 2003 bepalingen goedgekeurd betreffende het verzamelen van gegevens over het woon- werkverkeer van werknemers.

Deze bepalingen verplichten werkgevers die gemiddeld meer dan honderd werknemers tewerkstellen om de drie jaar een staat op te maken met inlichtingen over het woon- werkverkeer.

Op te merken valt dat de inlichtingen die de bedrijven aldus moeten verzamelen niet alleen hetzelfde onderwerp hebben, maar eveneens hetzelfde doel als dat van zowel artikel 19 van voornoemde ordonnantie van 25 maart 1999, als van de bepalingen van het voorliggende voorontwerp over het "bedrijfsvervoerplan" ⁽³⁾.

⁽²⁾ *Voetnoot 1 van het aangehaalde advies* : Tijdens de bespreking van het ontwerp van bijzondere wet dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, heeft de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (F) in de bevoegde Senaatscommissie verklaard, in verband met de omvang van de aan de gewesten overgedragen bevoegdheden inzake de openbare werken en het vervoer, dat "voor de regionalisering van het vervoer ... duidelijk onderscheid (is) gemaakt tussen enerzijds het algemeen beleid, de normen en de technische voorschriften inzake vervoermiddelen - aangelegenheden die nationaal blijven - en anderzijds het sectorieel economische beleid, dat aan de Gewesten wordt toegewezen" (*Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, blz. 116*).

⁽³⁾ In de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet dat ontstaan heeft gegeven aan de programmawet van 8 april 2003 staat immers te lezen : "In het kader van haar mobiliteitsbeleid wil de regering een gedragswijziging bevorderen teneinde het gebruik van de privé-auto te beperken en een overgang teweeg te brengen naar verkeersvormen die minder overlast en vervuiling met zich meebrengen. De stap van de «mobiliteitsbeheersplannen», die zij wil aanmoedigen, gaat uit van de vaststelling dat de individuele verplaatsingen een complex gegeven zijn" (*Gedr. st., Kamer, nr. 50-2343/1, blz. 8*).

De afdeling Wetgeving heeft over deze bepalingen geen enkele opmerking gemaakt ten aanzien van de bevoegdheid van de federale wetgever ⁽⁴⁾.

1.3. Bovendien heeft de afdeling Wetgeving in een advies dat op 8 oktober 2003 is verstrekt over een voorontwerp van decreet, dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 1 april 2004 betreffende het schoolvervoer en de plannen inzake schoolverplaatsingen ⁽⁵⁾, opgemerkt :

"... la politique générale de la mobilité et des transports relève de l'autorité fédérale. Elle inclut la détermination et la mise en oeuvre des mesures tendant à promouvoir d'autres modes de déplacements que la voiture individuelle. Pour ce qui concerne la promotion des transports en commun urbains et vicinaux, les régions sont bien entendu compétentes sur la base de l'article 6, § 1^{er}, X, 8/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980."

In hetzelfde advies heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt in verband met de "schoolvervoerplannen" die het voorontwerp van decreet beoogde in te voeren :

"8. Les plans de déplacements scolaires dont les objets, la procédure d'élaboration et les règles de mise en oeuvre sont définis par les articles 19 à 29 de l'avant-projet, ne se limitent pas à régler des aspects du transport qui relèvent de la compétence de la Région wallonne.

L'article 19, qui détermine les «objectifs» que peuvent poursuivre ces plans de déplacements, vise notamment «la sécurité (...) aux abords des écoles», «la sensibilisation et la responsabilisation des publics scolaires et des parents face aux problèmes (...) de sécurité routière», «la réduction du trafic automobile, au profit de la pratique de modes moins polluants tels la marche, le vélo (...) et le covoiturage» et «la mise en place d'alternatives à la voiture en organisant des systèmes d'accompagnement collectif à pied ou à vélo, favorisant l'exercice physique, la socialisation, l'apprentissage des dangers de la rue et l'autonomie des enfants tout en réactivant la solidarité entre familles et générations». Cette disposition ne peut ainsi, pour les aspects qui viennent d'être énoncés, se rattacher aux compétences régionales; elle relève, pour ces aspects, de la compétence

⁽⁴⁾ Advies 34.971/1/2/3/4, op 27 februari 2003 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de programmawet van 8 april 2003, (*Gedr. st.*, Kamer, 2002-2003, nr. 2343/1, blz. 173), waarin wordt verwezen naar het niet bekendgemaakte advies 33.734/2/V, op 27 augustus 2002 verstrekt over een voorontwerp van wet "betreffende de verzameling van gegevens over de verplaatsingen van werknemers tussen hun woon- en werkplaats".

⁽⁵⁾ Advies 35.805/4 (*Gedr. St.*, Parl. wall., 2003-2004, nr. 634/1, blz. 19).

résiduelle de l'autorité fédérale en matière de politique générale de mobilité et des transports.

Seuls les objectifs tendant à «redonn(er) confiance quant à la sécurité des déplacements scolaires» et à «la réduction du trafic automobile, au profit de la pratique de modes moins polluants tels (...) les transports en commun (...)» peuvent-ils être considérés comme relevant de la compétence régionale au titre de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 8/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

D'autres aspects, comme la mention de l'objectif tendant à «améliorer (...) l'environnement et la qualité de la vie» ou «la sensibilisation et la responsabilisation des publics scolaires et des parents face aux problèmes de pollution (...)» se rattachent aussi à la compétence régionale en matière d'environnement, telle qu'elle est attribuée aux régions par l'article 6, § 1^{er}, II, spécialement en son 1/, par la même loi spéciale.

L'article 19 de l'avant-projet et, par voie de conséquence, les autres dispositions du chapitre 3, ne pourraient être admis comme relevant des compétences régionales que s'ils se limitaient aux matières relevant des transports en commun et de l'environnement (...). Ces matières doivent être réglées pour l'ensemble du territoire de la Région wallonne.

Ces observations s'appliquent à l'article 2, 3/, de l'avant-projet, qui définit la notion de plan de déplacements scolaires (...).

9. Certains des objectifs exprimés à l'article 19 de l'avant-projet, comme par exemple ceux qui concernent «la sécurité (...) aux abords des écoles» et «la sensibilisation et la responsabilisation des publics scolaires et des parents face aux problèmes (...) de sécurité routière, en leur redonnant confiance quant à la sécurité des déplacements scolaires», pourraient justifier l'intervention de la Région au titre de pouvoirs implicites qui lui sont reconnus par l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980. Par contre, les autres objectifs, à savoir «la réduction du trafic automobile, au profit de la pratique de modes moins polluants tels la marche, le vélo (...) et le covoiturage» et «la mise en place d'alternatives à la voiture en organisant des systèmes d'accompagnement collectif à pied ou à vélo, favorisant l'exercice physique, la socialisation, l'apprentissage des dangers de la rue et l'autonomie des enfants tout en réactivant la solidarité entre familles et générations» relèvent du cœur même de la compétence fédérale en matière de politique générale de la mobilité et des transports et ne paraissent pas pouvoir faire l'objet d'une politique différenciée en rapport avec le transport scolaire; l'une au moins des conditions de l'application de l'article 10 précité fait donc défaut pour ces aspects." ⁽⁶⁾.

1.4. In dit verband heeft het Grondwettelijk Hof als volgt geoordeeld :

"De bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gewesten berust op een stelsel van exclusieve bevoegdheden, dat impliceert dat iedere rechtssituatie

⁽⁶⁾ *Ibid.*, blz. 20 en 21.

in beginsel slechts door één wetgever kan worden geregeld. Indien een regeling, zoals *in casu*, aanleunt bij meerdere bevoegdheidstoewijzingen, dient het Hof uit te maken waar het zwaartepunt van de geregelde rechtsverhouding ligt" ⁽⁷⁾.

De ontworpen ordonnantie heeft niet tot doel het vervoer te regelen. Gelet op de context waarin ze wordt geplaatst en op de reikwijdte van de bepalingen die ze bevat, kan ze, onder voorbehoud van de hiernavolgende bepalingen, geacht worden in hoofdzaak te vallen onder de bevoegdheden van de gewesten inzake de bescherming van het leefmilieu (artikel 6, § 1, II, 1/, van de bijzondere wet), de wegen en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, 1/, van de bijzondere wet) en het gemeenschappelijk stadsvervoer (artikel 6, § 1, X, 8/, van de bijzondere wet) ⁽⁸⁾.

1.5. De schoolvervoerplannen waarin de ordonnantie voorziet, hebben onder andere tot doel "het schoolpubliek te sensibiliseren voor veiligheid en duurzame mobiliteit" en "de verkeersveiligheid en de leefkwaliteit op de weg naar school en in de schoolomgeving te verbeteren" ⁽⁹⁾. De werkgroepen die door de scholen worden opgericht, worden verzocht "actieplannen" op te stellen die onder meer acties omvatten inzake "educatie en sensibilisering van het schoolpubliek voor verkeersveiligheid, duurzame mobiliteit en een beter leefkader in de schoolomgeving". Verkeersveiligheid valt onder de residuaire bevoegdheid van de federale Staat inzake mobiliteit en vervoer. Voor zover de doelstellingen die met de ontworpen ordonnantie worden nagestreefd op het stuk van verkeersveiligheid geacht kunnen worden onlosmakelijk verbonden te zijn met de voorgenomen maatregelen inzake verbetering van de leefomgeving en het beheer van het wegennet, lijken die doelstellingen en maatregelen verantwoord te kunnen worden als vallend onder de impliciete bevoegdheden die bij artikel 10 van de bijzondere wet aan de gewesten worden toegekend.

⁽⁷⁾ Arrest 2/2009, B.11.2.

⁽⁸⁾ Zie in een analoge zin advies 44.315/4, gegeven op 5 mei 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 22 januari 2009 houdende de organisatie van het parkeerbeleid en de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap (*Gedr. St.*, BHP, 2007-2008, nr. A-498) en advies 42.892/AV waarnaar daarin wordt verwezen.

⁽⁹⁾ Artikel 12.

1.6. Er behoort evenwel te worden onderzocht of de ontworpen ordonnantie niet tot gevolg heeft dat het voor de federale overheid overdreven moeilijk wordt om haar residuaire bevoegdheid inzake vervoer uit te oefenen of, wat de schoolvervoerplannen betreft, de bevoegdheid van de gemeenschappen voor onderwijs.

In verband met de federale bevoegdheid wordt in de memorie van toelichting het volgende uiteengezet :

"Ook op federaal vlak is er een verplichting voor bedrijven om een woon-werkdiagnostiek op te stellen. Deze diagnostiek, waarop de ondernemingsraad (of de syndicale afvaardiging) gevraagd wordt haar advies te geven, is gedeeltelijk gelijklopend met de huidige Brusselse verplichting. Het doel van deze nieuwe ordonnantie is dan ook het meer afstellen van de Brusselse verplichting op de federale en een versoepeling van de huidige procedure. De administratie zal hiertoe de nodige contacten leggen met de federale overheid. Dit zal niet enkel de taak voor de bedrijven vergemakkelijken maar ook de administratieve opvolging vereenvoudigen."

Doordat met het voorontwerp getracht wordt aan de bedrijven geen verplichtingen op te leggen die strijdig zijn of geen samenhang vertonen met die welke de federale Staat oplegt, lijkt het proportionaliteitsbeginsel in de uitoefening van bevoegdheden te zijn nageleefd. De doelstelling van het harmoniseren van de beleidslijnen is evenwel makkelijker haalbaar door middel van samenwerkingsakkoorden als bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet.

Wat de onderwijsbevoegdheid van de gemeenschappen betreft en voor zover in artikel 18, onderdeel 2/, gepreciseerd wordt dat de acties inzake "educatie en sensibilisering van het schoolpubliek voor verkeersveiligheid" geen betrekking mogen hebben op de schoolprogramma's, moeten de stellers van het voorontwerp van ordonnantie in de memorie van toelichting kunnen aantonen dat de verplichting voor de scholen om een "prediagnose" te maken (artikel 7 van het voorontwerp) en om die prediagnose te actualiseren (artikel 10 van het voorontwerp) het voor de gemeenschappen niet in overdreven mate moeilijker maken om hun onderwijsbevoegdheid uit te oefenen. Zo ook, hoewel het opstellen van een schoolvervoerplan niet verplicht is (artikel 11, § 1, van het voorontwerp), ziet de afdeling Wetgeving niet in op welke grond de ordonnantiegever zich zou mogen mengen in de organisatie en de werkwijze van scholen, inzonderheid door de verplichting om een werkgroep op te richten die ermee belast is

.../...

verscheidene taken uit te voeren⁽¹⁰⁾; zelfs het aanvoeren van impliciete bevoegdheden met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet lijkt zo'n inmenging niet te kunnen verantwoorden⁽¹¹⁾.

2. Vele bepalingen van het voorontwerp kennen rechtstreeks bepaalde bevoegdheden toe aan het bestuur, dat gedefinieerd wordt als "de directie van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd voor vervoer en mobiliteit"⁽¹²⁾.

Bij een ordonnantie mogen evenwel niet rechtstreeks bevoegdheden worden toegekend aan een dienst van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die daarin wordt aangewezen; het staat immers aan de gewestregering de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de ordonnanties nodig zijn⁽¹³⁾, haar bevoegdheden te delegeren⁽¹⁴⁾ en de werkwijze en de organisatie van haar diensten te regelen⁽¹⁵⁾.

Bijgevolg dienen de bevoegdheden die bij de ontworpen tekst rechtstreeks aan het bestuur worden opgedragen, aan de gewestregering te worden verleend. De tekst behoort op dit punt te worden herzien.

⁽¹⁰⁾ Inzonderheid de artikelen 15, 17, 19, 20, § 1, en 22 van het voorontwerp.

⁽¹¹⁾ Zo bijvoorbeeld mag niet in de ordonnantie zelf worden aangegeven, zoals in de artikelen 10, 14, 19, 20 en 22 geschiedt, door welk orgaan van de school een verplichting moet worden nagekomen. Zulks geldt des te meer daar die verplichtingen krachtens het beginsel van de autonomie eveneens gelden voor de scholen die door de gemeenschappen georganiseerd worden.

⁽¹²⁾ Artikel 2, onderdeel 1/.

⁽¹³⁾ Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toepasselijk is gemaakt bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

⁽¹⁴⁾ Artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toepasselijk is gemaakt bij artikel 36 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

⁽¹⁵⁾ Artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toepasselijk is gemaakt bij artikel 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

3. De terminologie die in het voorontwerp wordt gebruikt, is niet nauwkeurig genoeg. Zo wordt met het woord "vervoerplannen" soms verwezen naar het proces voor het uitwerken van acties die bedoeld zijn om een duurzaam beheer van verplaatsingen te promoten (diagnose, actieplan, beoordeling en update) en soms, blijkbaar ⁽¹⁶⁾, alleen naar de eigenlijke actieplannen, wat tot verwarring kan leiden.

De tekst behoort eveneens op dit punt te worden herzien, vooral Titel III, waarin niet duidelijk is hoe de verplichtingen in hoofdstuk III, met als opschrift "Het actieplan", en die van hoofdstuk IV, met als opschrift "Het bedrijfsvervoerplan", op elkaar aansluiten.

4. Afgezien van het geval van de administratieve geldboete waarin artikel 60, § 2, voorziet ingeval de financiële steun verleend aan de school of aan de persoon van wie in artikel 52 sprake is, niet wordt teruggegeven, staat op de verplichtingen uit dit voorontwerp geen enkele echte straf. Uit het geheel van de bepalingen van het voorontwerp blijkt immers dat het enige gevolg van het niet-nakomen van deze verplichtingen voor de rechtssubjecten bestaat in het verlies van de mogelijkheid om materiële of financiële steun te genieten.

De steller van het voorontwerp dient te beoordelen of met een dergelijk niet-dwingend dispositief de doelstellingen kunnen worden gehaald die hij daaraan toekent.

Hoe dan ook dient met het oog op de rechtszekerheid te worden vermeden dat de onderscheiden maatregelen waarin het voorontwerp voorziet, voorgesteld worden als dwingende verplichtingen die voor iedereen gelden. In dat opzicht kan weliswaar worden aanvaard dat in het voorontwerp wordt bepaald dat personen die niet voldoen aan de bepalingen van deze ordonnantie, van het bestuur een rappelbrief krijgen, maar teneinde de burger niet te misleiden omtrent de reikwijdte van die rappelbrieven dienen woorden zoals "in gebreke blijven", "verwittiging" (lees : waarschuwing) en "overtreder" in de artikelen 24, 25, 36, 54 en 55 te worden vermeden.

⁽¹⁶⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 34.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

1. De definitie in onderdeel 4/ is overbodig en moet vervallen.
2. De definitie in onderdeel 5/, waarin sprake is van kalenderdagen, is overbodig en moet vervallen. ⁽¹⁷⁾

Artikelen 3 en 4

1. Artikel 3 vertrouwt dezelfde taken toe aan het "bestuur" en het Brussels Instituut voor Milieubeheer. Artikel 4 bepaalt dat de regering voorschrijft hoe het bestuur en het Instituut samenwerken en de taken onderling verdelen.

Ongerekend algemene opmerking 2 behoort de wetgever, overeenkomstig artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen van toepassing is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de taken die aan dat Instituut worden toevertrouwd zelf vast te stellen.

2. Zelfs in de veronderstelling dat de machtiging waarvan sprake in paragraaf 3, overeenkomstig de algemene opmerking veeleer aan de regering in plaats van aan het "bestuur" wordt verleend, is ze hoe dan ook te ruim gesteld voor zover ze zonder nadere uitleg toestaat dat aan scholen, bedrijven, sitebeheerders en sitegebruikers die een vervoerplan opstellen en uitvoeren onverschillig welke vorm van erkenning wordt gegeven.

⁽¹⁷⁾ Zie advies 33.242/4, gegeven op 15 april 2002 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 mei 2002 betreffende de toekenning van premies voor de verfraaiing van gevels.

3. Wat paragraaf 4 aangaat is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk, en in de toelichting bij het artikel wordt ook geen reden opgegeven, waarom met betrekking tot de vervoerplannen afgeweken wordt van de ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Artikel 6

In de toelichting bij het artikel moet uiteengezet worden waarom deze bepaling niet van toepassing is op de instellingen voor hoger onderwijs, temeer daar het tweede lid tot gevolg heeft dat de in het eerste lid genoemde instellingen uit de werkingssfeer van Titel IV van de ontworpen ordonnantie worden gelicht, dat betrekking heeft op de activiteitenvervoerplannen.

Artikel 10

Onder voorbehoud van algemene opmerking 1.6 moet gepreciseerd worden om de hoeveel tijd en binnen welke termijnen de prediagnose geactualiseerd moet worden.

Artikel 20

Onder voorbehoud van algemene opmerking 2 moet in paragraaf 2, 1/, verwezen worden naar artikel "18, 4/".

Artikel 26

Om overlapping met artikel 28, § 1, te voorkomen en te vermijden dat paragraaf 3 van dat artikel onbegrijpelijk wordt, zou het beter zijn zich ertoe te bepalen

een bedrijf te definiëren als "elke publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon die werknemers tewerkstelt".

Artikel 28

In het voorontwerp moet bepaald worden hoe het aantal werknemers berekend wordt om uit te maken of titel III van de ontworpen ordonnantie al dan niet van toepassing is op een bepaald bedrijf.

Ter wille van de overeenstemming met de federale wetgeving waarvan sprake onder algemene opmerking 1, zou het goed zijn dat de steller van het voorontwerp zich wat dat betreft baseert op artikel 162 van de programmawet van 8 april 2003.

Artikel 29

1. De onderdelen 3/ en 4/ van het eerste lid houden in dat bij de totstandbrenging van de diagnose, persoonsgegevens worden verzameld en verwerkt.

Ook al verplicht artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens de regering niet de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer te raadplegen, het zou goed zijn dat de stellers van het voorontwerp blijk geven van hun oprechte streven naar een kwaliteitsvolle regelgeving en ter zake het advies van de voornoemde commissie inwinnen.

2. De machtiging verleend aan de regering om de informatie waarom wordt gevraagd in de diagnose uit te breiden, moet afgebakend worden. Ze zou bijvoorbeeld verbonden kunnen worden aan de voorwaarde dat die informatie noodzakelijk moet zijn voor de totstandbrenging van het actieplan.

Artikel 38

1. De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt erop gevestigd dat de definitie die hij geeft van het woord "activiteit" uiterst ruim is, aangezien ze op alle activiteit slaat, ongeacht of ze tijdelijk, occasioneel, periodiek of permanent is, dan wel commercieel of cultureel.

Daar het bovendien de bedoeling is dat titel IV van toepassing is op de activiteiten waaraan meer dan duizend mensen op eenzelfde site deelnemen, zonder dat evenwel wordt bepaald binnen welke periode die deelnemers berekend worden - die periode moet door de regering worden bepaald -, is de werkingssfeer van deze titel van de ordonnantie onbeperkt.

En zelfs indien die periode door de wetgever zelf zou worden bepaald, zou deze werkingssfeer heel wat ruimer zijn dan wat de bedoeling lijkt te zijn geweest van de steller van het voorontwerp zoals hij die heeft geformuleerd in de memorie van toelichting. Daaruit blijkt immers dat de steller van het voorontwerp wil doelen op "evenementen" ("beurzen, meetings, vergaderingen, topontmoetingen, tentoonstellingen, festivals, wedstrijden, ..."). Door evenwel in de definitie van het woord "activiteit" onder meer te spreken van permanente handelsactiviteiten, valt onverschillig welke handel met enige klandizie onder de werkingssfeer van de ordonnantie.

Hoe dan ook, het staat aan de wetgever zelf de werkingssfeer van die titel IV van de ontworpen ordonnantie nauwkeuriger af te bakenen.

2. In onderdeel 5/ moet verwezen worden naar artikel 2, 8/, a) of b), en niet naar artikel 2, 7/, a) of b).

Artikel 43

De machtiging die bij paragraaf 2 aan de regering wordt verleend moet afgebakend worden door de aard en de doelstellingen van de overige acties die de regering verplicht kan stellen, te omschrijven.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 44, § 2.

Artikel 48

Er moet worden weergegeven waarvoor de afkorting PBM staat.

Artikel 56

Wil men het wettigheidsbeginsel in acht nemen, dan behoren in paragraaf 3 van het voorontwerp op zijn minst duidelijk de "aard" en het "bedrag van de steun" te worden vastgesteld, waarbij onder meer een maximumbedrag voor de steun moet worden bepaald ⁽¹⁸⁾.

Artikel 58

Het tweede lid moet vervallen : dat niet-handelen van de regering gelijkgesteld kan worden met toekennen van de steun is in strijd met het

⁽¹⁸⁾ Zie artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, en artikel 15 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle.

gelijkheidsbeginsel. Wil de regering dat beginsel in acht nemen, dan moet ze immers alle aanvragen die haar worden voorgelegd onderzoeken en een expliciet besluit nemen.

Artikel 61

Doordat artikel 62 bepaalt dat de artikelen 19 en 20 van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit worden opgeheven, moeten in het voorontwerp zelf de overgangsbepalingen worden vastgesteld waarin in voorkomend geval voorzien moet worden voor de personen waarop die bepalingen betrekking hebben.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE