



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.968/4
du 27 mars 2013

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif aux
plans de déplacements
scolaires'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.968/4
van 27 maart 2013

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
schoolvervoerplannen'

Le 28 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée des Travaux publics et des Transports à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif aux plans de déplacements scolaires'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 mars 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2013.

*

Op 28 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Openbare Werken, Vervoer verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de schoolvervoerplannen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'accord du Ministre du Budget est visé à l'alinéa 3 du préambule du projet. Celui-ci ne figure toutefois pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

Il revient à l'auteur du projet de vérifier que cette formalité préalable a bien été accomplie conformément à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget'.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser plus précisément, au titre de fondement juridique du projet, les articles 2, 1^o, 4, 9, alinéas 2 et 3, 21, alinéa 1^{er}, et 54, § 3, de l'ordonnance du 14 mai 2009 'relative aux plans de déplacement' ¹.

2. L'alinéa 4 doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 52.968/4 du Conseil d'État, donné le 27 mars 2013, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ².

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, 2^o, du projet doit être revu afin d'y supprimer les mots « au sens de l'article 2, 14^o, de la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques, le recommandé électronique et les services de certification ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 22, 23 et spécialement 23, 1, b) et formule F 3-2-2.

² *Ibid.* recommandation n^o 36.1 et formule F 3-5-2.

L'article 39 de la loi du 13 décembre 2010 'modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification', qui introduisait un 14° dans l'énumération figurant à l'article 2, alinéa 2, de la loi du 9 juillet 2001, a en effet été abrogé avant son entrée en vigueur, par l'article 24 de la loi du 31 mai 2011 'portant des dispositions diverses en matière de télécommunications'.

Article 2

1. L'habilitation donnée à « l'administration » par l'article 2, § 2, (lire : alinéa 2) ³ du projet est trop vague et trop indéterminée, à la fois quant à sa portée et en ce qui concerne l'identification de la personne à laquelle elle est donnée, pour être admissible.
2. En outre, pour ce qui concerne le formulaire « actualisation du diagnostic », il est renvoyé à l'observation particulière formulée à propos de l'article 26 du projet.

Article 5

Dans un souci de respecter la vie privée non seulement des élèves mais de toutes personnes identifiées dans les formulaires établis dans le cadre de l'arrêté en projet, le principe d'anonymisation doit être étendu à l'ensemble des personnes physiques afin de permettre, le cas échéant, la transmission des éléments de la base de données.

Article 11

L'article 3, § 3, de l'ordonnance du 14 mai 2009 n'octroyant aucune habilitation spécifique au Gouvernement à propos de la création d'un « prix de [la] mobilité », il convient de compléter le préambule du projet afin d'y viser également, au titre de fondement légal, l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' ⁴.

³ La division d'un article en paragraphes ne se justifie que si l'un des paragraphes comporte plusieurs alinéas. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

⁴ Voir l'observation formulée en ce sens dans l'avis 49.299/4, à propos du préambule du projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 avril 2011 'relatif aux plans de déplacements d'entreprises'.

Article 17

L'article 17 prévoit une procédure d'acceptation des inscriptions des écoles souhaitant établir un plan de déplacement, sur la base des critères d'acceptation énumérés au paragraphe 2 de cette disposition.

Une telle procédure de sélection des écoles admises à établir un plan de déplacement scolaire ne peut trouver de fondement légal dans l'ordonnance du 14 mai 2009. Il convient dès lors d'y renoncer.

Articles 18 et 19

1. Aux articles 18 et 19 du projet, les termes « l'administration octroie » doivent être remplacés par « l'administration fournit » s'agissant de la fourniture d'un document cartographique.

2. En outre, pour ce qui concerne le fichier électronique que l'article 18 demande aux écoles de transmettre à l'administration, il est renvoyé à l'observation relative à la protection de la vie privée, formulé dans l'avis 45.883/4, à propos de l'article 29 de l'avant-projet devenu l'ordonnance du 14 mai 2009.

Article 22

Comme l'a fait observer l'Inspecteur des Finances :

« De basisindex zou eveneens opgenomen moeten worden in het voorontwerp ».

Le projet sera complété sur ce point.

Article 23

Au paragraphe 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), 3^o, il y a lieu de remplacer l'abréviation « PDS » par les mots « plan de déplacement scolaire ».

Article 26

L'article 26 du projet dispose :

« Art. 26. L'école certifiée actualise son diagnostic tous les trois ans, via le formulaire 'actualisation de diagnostic' et au plus tard aux dates fixées dans le calendrier visé à l'article 13 de l'ordonnance ».

Cette disposition n'apporte qu'une exécution imparfaite des articles 19 à 21 de l'ordonnance du 14 mai 2009, lesquels prévoient, d'une part, une procédure annuelle d'actualisation du plan d'actions (article 20) et, d'autre part, la fixation par le Gouvernement d'un

délai à l'issue duquel le plan d'action est périmé (article 21), l'école devant alors établir un nouveau plan de déplacements scolaires, dans le respect des articles 11 à 20 de l'ordonnance. Par contre, l'ordonnance précitée n'envisage pas l'hypothèse spécifique de l'actualisation du diagnostic.

L'article 26 du projet sera dès lors revu afin de mieux s'inscrire dans le cadre de l'exécution des articles 19 à 21 de l'ordonnance du 14 mai 2009.

En outre, il n'y a pas lieu de prévoir l'établissement d'un formulaire « actualisation du diagnostic ».

Article 28

L'article 28 du projet dispose que celui-ci entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas, en l'espèce, ce qui justifie de déroger aux modalités usuelles d'entrée en vigueur des arrêtés du Gouvernement, telles qu'elles sont fixées par l'article 39, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

À défaut de justification, l'article 28 du projet sera omis.

Annexes

1. Aucune annexe ne figurait dans le dossier joint à la demande d'avis. Les modèles de formulaires transmis par la fonctionnaire déléguée, à la demande de l'auditeur rapporteur, doivent être pourvus des intitulés, mentions finales et signatures nécessaires pour les intégrer comme annexe à l'arrêté en projet⁵.

2. Les formulaires recueillent un grand nombre de données. Rien ne distingue les données obligatoires des facultatives.

La section de législation n'est pas en mesure de se prononcer sur le caractère pertinent de chacune des données au regard de l'ordonnance du 14 mai 2009 'relative aux plans de déplacements' et des finalités qui en justifient la collecte.

OBSERVATIONS FINALES

1. L'exécutoire fait défaut⁶.

2. Lorsqu'il y a deux niveaux de groupements d'articles, ceux-ci sont intitulés, « chapitre » et « section »⁷.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 172 et formule F 4-8-1.

⁶ *Ibid.*, recommandations n°s 162, 167 et formule F 4-7-1.

3. Il n'y a pas lieu de diviser les articles en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa⁸.

Les renvois internes seront revus.

4. Dans l'arrêté en projet, il convient de remplacer le symbole « € » par le mot « euros », écrit en toutes lettres, lequel s'accorde en français⁹.

*

⁷ *Ibid.*, recommandations n^{os} 61 à 65.

⁸ *Ibid.*, recommandation n^o 57.3.

⁹ *Ibid.*, recommandation n^o 6.4.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In het derde lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting. Deze akkoordbevinding bevindt zich echter niet in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd.

De steller van het ontwerp moet nagaan of dit voorafgaand vormvereiste terdege is vervuld, overeenkomstig het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het eerste lid moet met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp nauwkeuriger worden verwezen naar de artikelen 2, 1°, 4, 9, tweede en derde lid, 21, eerste lid, en 54, § 3, van de ordonnantie van 14 mei 2009 ‘betreffende de vervoerplannen’¹.

2. Het vierde lid moet worden gesteld als volgt:

“Gelet op advies 52.968/4 van de Raad van State, gegeven op 27 maart 2013, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”².

DISPOSITIEF

Artikel 1

Artikel 1, 2°, van het ontwerp moet worden herzien teneinde de woorden “zoals bedoeld in het artikel 2, 14° van de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 22 en 23, inzonderheid 23, 1, b), en formule F 3-2-2.

² *Ibid.*, aanbeveling 36 en formule F 3-5-2.

in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatiediensten” weg te laten.

Artikel 39 van de wet van 13 december 2010 ‘tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector en tot wijziging van de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatiediensten’, waarbij een onderdeel 14° is ingevoerd in de opsomming in artikel 2, tweede lid, van de wet van 9 juli 2001, is immers bij artikel 24 van de wet van 31 mei 2011 ‘houdende diverse bepalingen inzake telecommunicatie’ opgeheven nog voordat het in werking is getreden.

Artikel 2

1. De machtiging die in artikel 2, § 2 (lees: tweede lid)³ van het ontwerp aan “het bestuur” wordt verleend, is zowel betreffende strekking ervan als betreffende de vermelding van de persoon aan wie de machtiging wordt verleend, te onbestemd en te onduidelijk om aanvaardbaar te zijn.
2. Wat betreft het formulier “update van de diagnose”, wordt voorts verwezen naar de bijzondere opmerking aangaande artikel 26 van het ontwerp.

Artikel 5

Ter wille van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van zowel de leerlingen als alle personen die worden genoemd in de formulieren opgemaakt in het kader van het ontwerp, moet het beginsel van de anonimisering worden uitgebreid naar alle natuurlijke personen opdat gegevens van de databank indien nodig kunnen worden doorgegeven.

Artikel 11

Aangezien artikel 3, § 3, van de ordonnantie van 14 mei 2009 de Regering geen enkele specifieke machtiging betreffende het instellen van een “mobiliteitsprijs” verleent, moet de aanhef van het ontwerp worden aangevuld teneinde er met betrekking tot de rechtsgrond tevens te verwijzen naar artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’⁴.

³ De onderverdeling van een artikel in paragrafen kan alleen worden gerechtvaardigd indien een van de paragrafen meerdere leden bevat. *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 57.3.

⁴ Zie de opmerking in die zin in advies 49.299/4, betreffende de aanhef van het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 april 2011 ‘betreffende de bedrijfsvervoerplannen’.

Artikel 17

Artikel 17 voorziet in een procedure om de inschrijvingen van de scholen die een vervoerplan wensen op te stellen, te aanvaarden op basis van de aanvaardbaarheidscriteria vermeld in paragraaf 2 van deze bepaling.

In de ordonnantie van 14 mei 2009 kan geen rechtsgrond gevonden worden om de scholen die in aanmerking komen om een schoolvervoerplan op te stellen aldus te selecteren. Er moet dus van worden afgezien.

Artikelen 18 en 19

1. De artikelen 18 en 19 van het ontwerp betreffen het afgeven van een cartografisch document. Het zou beter zijn deze beide artikelen als volgt te stellen: “Met toepassing van artikel 54 van de ordonnantie verschaft het bestuur een ...”.

2. Wat het elektronisch bestand betreft dat de scholen luidens artikel 18 aan het bestuur moeten verzenden, wordt bovendien verwezen naar de opmerking over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in advies 45.883/4, met betrekking tot artikel 29 van het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 14 mei 2009.

Artikel 22

De Inspecteur van Financiën heeft het volgende opgemerkt:

“De basisindex zou eveneens opgenomen moeten worden in het voorontwerp”.

Het ontwerp moet dienaangaande worden aangevuld.

Artikel 23

In paragraaf 1 (lees: het eerste lid), 3°, moet de afkorting “SVP” worden vervangen door het woord “schoolvervoerplan”.

Artikel 26

Artikel 26 van het ontwerp luidt als volgt:

“Art. 26. De gecertificeerde school voert om de drie jaar een update uit van haar diagnose, aan de hand van het formulier ‘update van de diagnose’, en ten laatste op de data die vastgesteld werden in de kalender bedoeld in artikel 13 van de ordonnantie”.

Deze bepaling geeft slechts een onvolledige uitvoering aan de artikelen 19 tot 21 van de ordonnantie van 14 mei 2009 waarin wordt bepaald dat, enerzijds, het actieplan jaarlijks wordt geactualiseerd (artikel 20) en dat, anderzijds, de Regering een periode vaststelt na afloop

waarvan het actieplan vervalt (artikel 21) waardoor de school dan met inachtneming van de artikelen 11 tot 20 van de ordonnantie een nieuw schoolvervoerplan moet opmaken. In de voornoemde ordonnantie is daarentegen het bijzondere geval van de update van de diagnose niet aan de orde.

Artikel 26 van het ontwerp moet dus worden herzien opdat het beter past in het kader van de uitvoering van de artikelen 19 tot 21 van de ordonnantie van 14 mei 2009.

Er behoeft bovendien niet te worden voorzien in het opstellen van een formulier “update van de diagnose”.

Artikel 28

In artikel 28 van het ontwerp wordt bepaald dat het ontwerp in werking treedt op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. De afdeling Wetgeving van de Raad van State begrijpt in dit geval niet welke de rechtvaardigingsgrond is om af te wijken van de gebruikelijke regels inzake de inwerkingtreding van besluiten van de Regering zoals ze in artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 zijn vastgesteld.

Indien er geen rechtvaardiging kan worden gegeven, moet artikel 28 van het ontwerp worden weggelaten.

Bijlagen

1. In het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevond zich geen enkele bijlage. De modelformulieren die de gemachtigde ambtenaar op verzoek van de auditeur-rapporteur heeft overgezonden, moeten worden voorzien van de noodzakelijke opschriften, vermeldingen aan het eind en handtekeningen opdat ze als bijlage in het ontworpen besluit kunnen worden opgenomen⁵.

2. De formulieren bundelen een groot aantal gegevens. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen verplichte en facultatieve gegevens.

De afdeling Wetgeving kan zich niet uitspreken over de relevantie van elk van deze gegevens in het licht van de ordonnantie van 14 mei 2009 ‘betreffende de vervoerplannen’ noch over de doeleinden die rechtvaardigen dat deze gegevens worden verzameld.

SLOTOPMERKINGEN

1. De uitvoeringsbepaling ontbreekt⁶.

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 172 en formule F 4-8-1.

⁶ *Ibid.*, aanbevelingen 162 en 167 en formule F 4-7-1.

2. Wanneer er twee niveaus zijn waarop artikelen worden gegroepeerd, worden deze “hoofdstuk” en “afdeling” genoemd⁷.

3. Artikelen die elk slechts één lid tellen, hoeven niet in paragrafen te worden onderverdeeld⁸.

De interne verwijzingen moeten worden herzien.

4. In het ontwerpbesluit moet het symbool “€” worden vervangen door het woord “euro”, voluit geschreven, en in het Frans wordt het meervoud “euros” gebruikt⁹.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁷ *Ibid.*, aanbevelingen 61 tot 65.

⁸ *Ibid.*, aanbeveling 57.3.

⁹ *Ibid.*, aanbeveling 6.4.