



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.662/1
van 11 juli 2017

avis 61.662/1
du 11 juillet 2017

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
de ordonnantie van 2 mei 2013
houdende het Brussels
Wetboek van Lucht, Klimaat
en Energiebeheersing'

un avant-projet d'ordonnance
'modifiant l'ordonnance du
2 mai 2013 portant le Code
bruxellois de l'Air, du Climat
et de la Maîtrise de l'Énergie'

Op 9 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie, verzocht, binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer op 6 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2017.

*

Le 9 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 6 juillet 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, griffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juillet 2017.

*

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 rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt er in hoofdzaak toe om de regeling die inzake lage-emissiezones is vervat in hoofdstuk 8 van titel 2 (“Specifieke bepalingen voor de luchtkwaliteit en de emissie van luchtverontreinigende stoffen”) van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ te vervangen en aan te vullen.² Met de ontworpen wijzigingen wordt beoogd de vervuulende uitstoot van voertuigen verder te verminderen teneinde op die wijze de luchtkwaliteit te verbeteren, rekening houdend met de Europese normen en aanbevelingen op dat vlak.³ Tevens wordt de bestaande regeling inzake lage-emissiezones die in de ordonnantie van 2 mei 2013 is vervat, aangevuld met bepalingen betreffende de controle, de monitoring en de sanctionering. In een nieuw toe te voegen artikel 3.4.1bis van het Brussels Wetboek wordt voorzien in een regeling inzake administratieve boetes voor inbreuken op de met het ontwerp ingevoerde regels inzake lage-emissiezones (artikel 15 van het ontwerp).

Met het oog op de bestemming van de inkomsten die voortvloeien uit de administratieve boetes die met toepassing van de ontworpen regeling kunnen worden opgelegd, wordt ook nog in een wijziging van artikel 2 van de ordonnantie van 12 december 1991 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’ voorzien (artikel 16 van het ontwerp). Artikel 601ter van het Gerechtelijk Wetboek wordt aangepast teneinde de politierechtbank bevoegd te maken om kennis te nemen van het beroep tegen de beslissing om een administratieve boete op te leggen met toepassing van het ontworpen artikel 3.4.1bis van het Brussels Wetboek (artikel 17, tweede lid, van het ontwerp). Tot slot wordt ook artikel 29, § 2, van de wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968’ aangevuld met een bepaling die ertoe strekt overtredingen van reglementen met betrekking tot een lage-emissiezone vrij te stellen van een strafrechtelijke sanctionering (artikel 17, derde lid, van het ontwerp).

Het is de bedoeling dat de ontworpen regeling in werking treedt “op de door de regering vastgelegde datum” (artikel 17, eerste lid, van het ontwerp).

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

² Hoofdstuk 8 van titel 2 van de ordonnantie van 2 mei 2013 bestaat nu uit artikel 3.2.16. Deze laatste bepaling wordt vervangen bij artikel 3 van het ontwerp; daarnaast worden bij de artikelen 4 tot 14 van het ontwerp de artikelen 3.2.16bis tot 3.2.26 aan de ordonnantie toegevoegd.

³ Het gaat daarbij onder meer om de uitstoot van NO² en “black carbon”.

VORMVEREISTEN

3. Met toepassing van artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ moet de ontworpen regeling alsnog om advies worden voorgelegd aan de Inspectie van Financiën.⁴

Naar het zeggen van de gemachtigde werd het ontwerp om akkoord voorgelegd aan de minister bevoegd voor de begroting, maar werd dit akkoord nog niet verkregen.

Indien de tekst van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, als gevolg van het voornoemde advies van de Inspectie van Financiën en de akkoordbevinding van de minister bevoegd voor de begroting, nog wijzigingen zou ondergaan, dienen deze alsnog om advies aan de Raad te worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

4.1. Het invoeren van lage-emissiezones is zowel zaak van de politie over het wegverkeer, als van de bestrijding van de luchtverontreiniging. De vraag welke instantie bevoegd is voor het invoeren van die lage-emissiezones is reeds onderzocht door de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 52.007/VR/3/4 dat gegeven is op 16 oktober 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 2 mei 2013⁵.

De verenigde kamers van de afdeling Wetgeving hebben er in dat advies met betrekking tot artikel 3.2.17 van het voorontwerp, dat geleid heeft tot artikel 3.2.16 van de ordonnantie van 2 mei 2013 dat door het heden om advies voorgelegde ontwerp wordt vervangen en aangevuld, op gewezen dat de daar uitgewerkte regeling om het toegangsrecht van voertuigen in bepaalde zones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te beperken of te verbieden op grond van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door die voertuigen, kan worden beschouwd als een regeling om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu.⁶

In arrest 2/2012 van 11 januari 2012 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de aanvullende verkeersreglementen behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, zij het dat zij moeten worden aangenomen met inachtneming van de bevoegdheden van de federale overheid op het vlak van, met name, de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer. In arrest 44/2015 van 23 april 2015 bevestigde het Grondwettelijk Hof, met verwijzing naar arrest 59/2010 van 27 mei 2010, dat de aanvullende verkeersreglementen behoren tot de

⁴ Naar het zeggen van de gemachtigde zal om dat advies worden verzocht “dans le cadre de l’adoption de l’arrêté d’exécution de la LEZ, lequel traduit les impacts budgétaires”. Ook het ontwerp van ordonnantie zelf is evenwel aan de adviesverplichting, vermeld in artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 onderworpen.

⁵ *Parl.St.* Br.H.Parl. 2012-13, nr. A-353/1, 190-192.

⁶ I.v.m. de bevoegdheid voor het aannemen van aanvullende verkeersreglementen zie ook D. VAN EECKHOUTTE, “De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheid” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (457) 475, nr. 34.

bevoegdheid van de gewesten. In arrest 16/2017 van 9 februari 2017 heeft het Grondwettelijk Hof nogmaals herinnerd aan arrest 44/2015 waarin werd gesteld dat de federale overheid bevoegd is voor de algemene verkeersreglementen en de gewesten voor de aanvullende verkeersreglementen. Volgens het Grondwettelijk Hof hebben deze laatste evenwel een bijzonder toepassingsgebied en strekken deze ertoe de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. Uit hun aard zelf kunnen aanvullende verkeersreglementen geen regels van algemene politie bevatten.⁷

4.2. Uit wat voorafgaat blijkt dat de gewesten aanvullende verkeersreglementen kunnen aannemen die ertoe strekken de (algemene) verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden, op voorwaarde dat deze reglementen betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

In de lijn van hetgeen al werd aangenomen met betrekking tot het bestaande artikel 3.2.16 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, in het voornoemde advies 52.007/VR/3/4, kan er ook met betrekking tot het heden om advies voorgelegde ontwerp van ordonnantie van worden uitgegaan dat dit betrekking heeft op een regeling om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu en derhalve op een gewestbevoegdheid.

Wel doen de stellers van het ontwerp er goed aan om de ontworpen regeling in de memorie van toelichting duidelijker te situeren in de zo-even geschetste bevoegdheidsrechtelijke context waarbij wordt uitgegaan van de gewestelijke bevoegdheid om aanvullende verkeersreglementen vast te stellen die zijn aangepast aan de Brusselse plaatselijke of bijzondere omstandigheden.

De voornoemde situering kan dan tevens te baat worden genomen om duidelijkheid te scheppen omtrent de vraag of het de bedoeling is om één enkele lage-emissiezone in te stellen voor het gehele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dan wel te opteren voor de indeling van het grondgebied in verschillende van dergelijke zones, of om dergelijke optie slechts op termijn te lichten en de keuze voor het aantal zones m.a.w. vooralsnog open te laten. Nu verschaffen noch de tekst van het ontwerp, noch die van de memorie van toelichting duidelijkheid wat dat betreft.⁸ Dergelijke duidelijkheid is nochtans aangewezen in het licht van de verantwoording van de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om aanvullende verkeersreglementen aan te nemen voor zover deze een aanpassing inhouden aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden.

⁷ GwH 27 mei 2010, nr. 59/2010, B.7.2 en 9 juli 2010, nr. 89/2010, B.6.2.

⁸ In bijvoorbeeld het ontworpen artikel 3.2.16, § 1, van het Brussels Wetboek (artikel 3 van het ontwerp), wordt melding gemaakt van “een lage-emissiezone (...) op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, terwijl paragraaf 2, eerste lid, van diezelfde bepaling het heeft over “de lage emissiezones” (“à la ou aux zones de basses émissions”). In de memorie van toelichting lijkt de vermelding van “maatregel 29” van het Gewestelijk luchtklimaat-energieplan dan weer te wijzen in de richting van één enkele zone voor het gehele grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 3 en 4

5. In het ontworpen artikel 3.2.16, § 2, vierde lid, van het Brussels Wetboek, wordt aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de bevoegdheid verleend om de voorwaarden te bepalen volgens dewelke bepaalde voertuigen zich dienen te registreren om toegang te krijgen tot de zone(s), waarna het ontworpen artikel 3.2.16, § 3, tot registratie verplicht voor de voertuigen die niet geregistreerd staan in de databank opgericht krachtens artikel 3.2.16*bis*. Het betreft hier blijkbaar twee verschillende registraties. Vervolgens bepaalt het ontworpen artikel 3.2.16*bis*, § 1, dat de gegevens die strikt noodzakelijk en relevant zijn, verzameld worden in een databank; overeenkomstig het ontworpen artikel 3.2.16*bis*, § 2, eerste lid, worden deze gegevens niet langer dan drie maanden bewaard indien zij geen substantiële rol kunnen vervullen in de bewijslast van een overtreding. Gelet op de samenhang tussen de ontworpen bepalingen leidt dat er blijkbaar toe dat alle voertuigen die toegang willen, zich dienen te laten registreren, naast de reeds verplichte inschrijving bij de dienst belast met de inschrijving van de voertuigen (DIV).

Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Le Gouvernement peut déterminer les modalités de cet enregistrement et les types de véhicules qui y sont soumis préalablement à l’entrée dans la LEZ.

Artikel 4 heeft betrekking op de gegevens die bewaard worden om een overtreding te kunnen vaststellen: hoofdzakelijk de gegevens die via de camera's worden verkregen (nummerplaat, foto,...). De registratie heeft echter niet als doel om een overtreding vast te stellen: voertuigen die niet LEZ-conform zijn, kunnen zich niet registreren.

De registratie zal geldig blijven zolang de gegevens niet veranderen (nummerplaat + technische gegevens van het voertuig), met een maximale termijn die nog moet worden bepaald door de Regering (waarschijnlijk +/- 3 jaar).”

Wat specifiek de registratie, bedoeld in het ontworpen artikel 3.2.16, § 3, betreft, deelde de gemachtigde het volgende mee :

“Cet enregistrement vise les véhicules dont les données sont absentes de la base de données ‘DIV’. L’enregistrement sera donc nécessaire pour les véhicules qui veulent circuler dans la LEZ qui sont immatriculés à l’étranger (sauf si on peut disposer de l’information sur les caractéristiques environnementales et la plaque via une autre base de données qui soit accessible – ce qui serait le cas pour les Pays-Bas, où les données techniques sur les véhicules sont open data). Ce système est appliqué également dans la LEZ en Région Flamande (Anvers). Il s’agit d’un enregistrement de la plaque et d’une copie de la carte grise ou toute autre information qui démontre le carburant, la norme Euro et la date de première immatriculation afin de constituer une ‘white liste’ de plaques de véhicules conformes.

Le Gouvernement peut déterminer les modalités de cet enregistrement et les types de véhicules qui y sont soumis préalablement à l’entrée dans la LEZ. L’arrêté du Gouvernement désignera Bruxelles Fiscalité en tant qu’administration habilitée à gérer les enregistrements.

La Commission de la Protection de la vie privée sera en effet appelée à donner son avis sur l’architecture des échanges de données que va susciter la LEZ, et notamment sur

la base d'un schéma précis et détaillé des flux de données. Mais l'avis n'a pas encore été demandé à ce jour."

Ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid zou de onderlinge verhouding tussen de bepalingen die in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp de betrokken registraties regelen en die door de gemachtigde in zijn antwoord is geschetst, op een meer expliciete wijze tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van het ontwerp.

6. In het ontworpen artikel 3.2.16bis, § 2, vijfde lid, van het Brussels Wetboek (artikel 4 van het ontwerp) wordt bepaald dat, indien de gegevens een bijdrage kunnen leveren aan de bewijslast van een overtreding, de termijnen voor de invordering van de administratieve boete, zoals bepaald in artikel 3.2.23 van het Wetboek, van toepassing zijn.

Voor een goed begrip van de betrokken bepaling zouden de Nederlandse ("termijnen voor de invordering") en de Franse tekst ("délais de prescription de l'action en recouvrement") met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht. Daarenboven rijst de vraag of de ontworpen bepaling niet het best wordt geïntegreerd in artikel 3.2.23 van het Brussels Wetboek, waarin de invordering van de administratieve boete wordt geregeld.

7. In het ontworpen artikel 3.2.16bis, § 3, van het Brussels Wetboek (artikel 4 van het ontwerp) wordt bij herhaling melding gemaakt van een "gekwalficeerde agent". Omdat niet duidelijk is wie daaronder moet verstaan, werd de gemachtigde om nadere verduidelijking verzocht.

De gemachtigde antwoordde:

"De term 'gekwalficeerde agent' wordt gebruikt om te verwijzen naar enerzijds de ambtenaren die belast zijn om toe te zien op de naleving van artikelen 3.2.16 tot 3.2.26, 3.4.1bis en hun uitvoeringsbesluiten en anderzijds de officieren of agenten van gerechtelijke politie of aan leden van het operationeel kader van de lokale en federale politie in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden."

Uit de tekst van het ontwerp valt niet af te leiden wie precies wordt bedoeld met de term "gekwalficeerde agent". Het verdient daarom aanbeveling om deze term nader te omschrijven in het ontwerp.

Artikel 5

8. Het is niet duidelijk op welke wijze de regeling in het ontworpen artikel 3.2.17 van het Brussels Wetboek zal worden toegepast ten aanzien van voertuigen die zijn ingeschreven bij een buitenlands equivalent van de DIV en of de bevoegde diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daarvoor toegang hebben tot buitenlandse databanken. Vraag is of de ontworpen regeling op dit punt geen aanvulling behoeft, mede in het licht van de gelijke behandeling van personen op wiens naam dergelijke voertuigen zijn ingeschreven of geregistreerd of die er de bestuurder van zijn.

9. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 3.2.17, § 1, eerste lid, van het Brussels Wetboek, vervange men het woord “verondersteld” door het – juridisch meer gebruikelijke – woord “vermoed”. Op die wijze wordt tevens een grotere overeenstemming met de Franse tekst van de ontworpen bepaling bewerkstelligd.

10. In het ontworpen artikel 3.2.17, § 1, derde lid, van het Brussels Wetboek, wordt bepaald in welke gevallen de persoon op wiens naam het voertuig is ingeschreven hoofdelijk gehouden blijft.

Vraag is of voldoende duidelijk is welke de draagwijdte is van de zinsnede “en de bestuurder (...) onvermogen zou zijn of zou genieten van een verhoogde tegemoetkoming”. Wat deze laatste notie (“verhoogde tegemoetkoming”) betreft, verwees de gemachtigde naar het bepaalde in artikel 8 van het koninklijk besluit van 15 januari 2014 ‘betreffende de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’.

Het verdient aanbeveling om de aangehaalde zinsnede in het ontworpen artikel 3.2.17, § 1, derde lid, te verduidelijken in het ontwerp, zo nodig door middel van het toevoegen van een aantal verwijzingen of definities.

Artikel 6

11. Het ontworpen artikel 3.2.18, § 2, eerste lid, van het Brussels Wetboek, dient in de Nederlandse tekst aan te vangen als volgt: “De ambtenaren vermeld in paragraaf 1 hebben slechts de hoedanigheid van ...”.

12. In het ontworpen artikel 3.2.18, § 4, 6°, van het Brussels Wetboek, wordt bepaald dat de betrokken ambtenaren bevoegd zijn om “over te gaan tot de onmiddellijke inning van de administratieve boete voorzien in artikel 3.4.1bis en desgevallend van de andere kosten, toebehoren, opdecimen, opcentiemen, taksen of boetes die de gecontroleerde persoon nog verschuldigd zou zijn”.

In het ontworpen artikel 3.2.18, § 5, eerste lid, wordt bepaald dat de bestuurder “de boetes [betaalt] bedoeld in artikel 3.4.1bis en elke andere schuld die hij aan de gewestelijke administratie verschuldigd is zoals verduidelijkt in artikel 3.2.19”.

In het ontworpen artikel 3.2.19, § 1 (artikel 7 van het ontwerp), wordt melding gemaakt van “kosten, toebehoren, interesten, opdecimen, opcentiemen, andere gewestelijke taksen of gewestelijke boetes”.

Als gevolg van het hanteren van verschillende termen en omschrijvingen is niet duidelijk welke sommen precies onmiddellijk kunnen worden geïnd.⁹ Over welke sommen het

⁹ Betreft het bijvoorbeeld ook de gewestelijke belastingen bedoeld in de bijzondere financieringswet of deze waarvoor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of federale instanties zelf de dienst verzekeren? Valt de kilometerheffing daaronder? ...

precies gaat, mag uiteraard geen twijfel bestaan. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat het kan gaan over “om het even welk ander bedrag dat [de bestuurder] zelf verschuldigd zou zijn aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”. Het lijkt wel te moeten gaan om vaststaande en opeisbare (niet-betwiste) schulden.

De desbetreffende sommen zouden in de tekst van het ontwerp op een meer uniforme en duidelijke wijze moeten worden omschreven. De betrokken bepalingen dienen op dat punt aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

13. In het ontworpen artikel 3.2.18, § 5, tweede lid, van het Brussels Wetboek, worden de bestuurders opgesomd die tot onmiddellijke betaling van de boetes en andere schulden zijn gehouden. Ook wat dat betreft dient in het licht van de grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie een objectieve en redelijke verantwoording te kunnen worden gegeven voor het feit dat aan uitsluitend de personen, opgesomd in het ontworpen lid, de desbetreffende verplichting wordt opgelegd en niet aan andere categorieën van bestuurders.

14. In het ontworpen artikel 3.2.18, § 5, derde lid, van het Brussels Wetboek, is er aan het einde van het lid een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse (“op wiens naam het voertuig ingeschreven staat”) en de Franse tekst (“au nom de laquelle le véhicule est inscrit ou immatriculé”). Deze discordantie moet worden weggewerkt.

15. Het ontworpen artikel 3.2.18, § 6, tweede lid, van het Brussels Wetboek luidt:

“Een door de bevoegde ambtenaar opgesteld proces-verbaal van inhouding heeft bewijskracht tot bewijs van het tegendeel.”

Het Grondwettelijk Hof heeft erop gewezen (weliswaar betreffende strafzaken, maar het principe kan worden doorgetrokken naar het domein van de administratieve sancties) dat zulk een regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting, en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, op grond waarvan de rechter (of een andere persoon die beslist over het opleggen van sancties) naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze mag beperken.¹⁰

Uit de aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgt dat de bijzondere bewijswaarde waarin wordt voorzien in het ontworpen artikel 3.2.18, § 6, tweede lid, moet kunnen worden verantwoord in het licht van de grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie. De commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 6 van het ontwerp wordt gegeven, zou op dat punt het best worden aangevuld met dergelijke verantwoording.

De voorgaande opmerking kan ook worden betrokken op het bepaalde in het ontworpen artikel 3.2.20, eerste lid, van het Brussels Wetboek (artikel 8 van het ontwerp), met dien verstande dat, wat die bepaling betreft, in de commentaar in de memorie van toelichting

¹⁰ Bijvoorbeeld GwH 6 april 2000, nr. 40/2000, B.14; GwH 14 februari 2001, nr. 16/2001, B.12.1. Zie ook GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010, B.12.3.

wordt gewezen op “de moeilijkheden die zich voor de controlerende overheid kunnen voordoen met betrekking tot de levering van het bewijs en (...) de noodzaak om fraude in deze materie zoveel mogelijk te voorkomen”. Het kan evenwel worden betwijfeld of dergelijke motivering afdoende is om ermee de afwijking van de grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie te verantwoorden.

16. In het ontworpen artikel 3.2.18, § 6, derde lid, van het Brussels Wetboek worden op een niet-exhaustieve wijze een aantal maatregelen opgesomd waaruit de “inhouding van het voertuig” in geval van niet-betaling van de desbetreffende bedragen op het ogenblik dat de overtreding wordt vastgesteld, zoal kan bestaan. Die opsomming moet worden gelezen in samenhang met het bepaalde in het ontworpen artikel 3.2.18, § 6, vierde lid, waarin wordt vermeld dat het ingehouden voertuig niet kan worden vervreemd of verplaatst zonder de toelating van de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aangestelde ambtenaar of ambtenaren. Dit laatste lid lijkt derhalve te impliceren dat het voertuig zelfs zou kunnen worden verkocht met toelating van de voornoemde ambtenaar of ambtenaren. Voorts blijft bijvoorbeeld onduidelijk of het rijbewijs van de betrokken bestuurder kan worden ingehouden.

Uit wat voorafgaat blijkt dat het gebruik van een niet-exhaustieve opsomming van maatregelen, zoals in het ontworpen artikel 3.2.18, § 6, derde lid, het geval is, geen aanbeveling verdient en leidt tot rechtsonzekerheid met betrekking tot een aangelegenheid die voor de betrokken bestuurders nochtans van essentieel belang is, namelijk te weten met welke concrete maatregelen zij dreigen te worden geconfronteerd in geval van niet-betaling. Om die reden verdient het aanbeveling om de ontworpen regeling op dit punt op een andere wijze te concipiëren.

Artikel 7

17. In het ontworpen artikel 3.2.19, § 2, van het Brussels Wetboek, stemmen de Nederlandse (“van de rechtbanken en van alle rechtsmachten”) en de Franse tekst (“des Cours et de toutes juridictions”) niet overeen. Overwogen kan worden om, in een meer algemene zin, te schrijven “van alle rechtscolleges” (“de toutes juridictions”). De vermelding van “de rechtbanken” (“des Cours”) kan dan vervallen.

Voorts worden – rekening houdend met de terminologie die in andere bepalingen van het ontwerp voorkomt – in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 3.2.19, § 2, de woorden “instelling van publiek van het Gewest” het best vervangen door de woorden “organisaties die van het Gewest afhangen”.

18. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 3.2.19, § 3, eerste lid, van het Brussels Wetboek, zijn de woorden “, sans déplacement,” die in de Franse tekst voorkomen, niet weergegeven in de Nederlandse tekst. Ook dit moet worden verholpen.

Artikel 8

19. Blijkens de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 8 van het ontwerp wordt gegeven, wordt onder “de persoon bedoeld in artikel 3.2.17” die wordt vermeld aan het einde van het ontworpen artikel 3.2.20, derde lid, van het Brussels Wetboek, de overtreder verstaan. Het zou een goed begrip van de ontworpen bepaling in de hand werken indien erin uitdrukkelijk van de “overtreder” melding zou worden gemaakt.

Artikel 9

20. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 3.2.21, § 1, derde lid, van het Brussels Wetboek, wordt melding gemaakt van de woorden “als de boete niet binnen de termijn betaald wordt”. Deze woorden vindt men niet terug in de Franse tekst. Beide teksten moeten ook op dit punt eenvormig worden gemaakt.

21. Het dwangschrift zal, overeenkomstig het ontworpen artikel 3.2.21, § 2, tweede lid, van het Brussels Wetboek, naast de bedragen bedoeld in het eerste lid van die paragraaf, ook nog “andere onbetaalde schulden” kunnen vermelden. Het zal daarbij wel om zekere, vaststaande en opeisbare schulden moeten gaan.¹¹

22. In het ontworpen artikel 3.2.21, § 4, eerste lid, van het Brussels Wetboek, wordt verwezen naar de artikelen 16 en 17 van de ordonnantie van 21 december 2012 ‘tot vaststelling van de fiscale procedure in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’. In de commentaar die in de memorie van toelichting bij de ontworpen bepaling wordt gegeven, wordt tevens melding gemaakt van artikel 18 van de voornoemde ordonnantie. Indien men ervan uitgaat dat het verzet voldoende wordt geregeld in het ontworpen artikel 3.2.21, § 4, tweede lid, kan de verwijzing naar artikel 18 van de betrokken ordonnantie allicht worden weggelaten in de desbetreffende commentaar.

23. In het ontworpen artikel 3.2.21, § 4, tweede lid, wordt bepaald dat de uitvoering van het dwangschrift enkel kan worden onderbroken door een gemotiveerd verzet, ingediend door de persoon die de betaling verschuldigd is. Deze bepaling wordt het best aangevuld met een aantal noodzakelijke procedureregels of met een verwijzing naar dergelijke regels.

24. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 3.2.21, § 7, eerste lid, 1° en 4°, komt de term “belastingen” voor, waar in de voorafgaande bepalingen van het ontwerp telkens van “taksen” gewag wordt gemaakt. Het verdient aanbeveling om ook in de Nederlandse tekst een eenvormige terminologie te hanteren naar het voorbeeld van de Franse tekst waarin telkens het woord “taxes” wordt gebruikt.

¹¹ Vgl. met Cass. 13 februari 1992 (Belgische Staat / Roussel), *Arr.Cass.* 1991-92, 546.

Artikel 10

25. In het ontworpen artikel 3.2.22, § 1, tweede lid, van het Brussels Wetboek, kan meer specifiek worden verwezen naar de “afwijking op basis van artikel 3.2.16, § 2”. In overeenstemming hiermee schrijve men in het ontworpen artikel 3.2.22, § 2, eerste lid, 3°, “de beslissing van weigering tot afwijking bedoeld in artikel 3.2.16, § 2;”.

Voorts valt op te merken dat – eveneens in het ontworpen artikel 3.2.22, § 1, tweede lid, – de zinsnede “[i]ndien hij geen antwoord gekregen heeft”, in de Nederlandse tekst, niet overeenstemt met de zinsnede “[d]ans le cas où aucune réponse ou décision n’aurait été formulée”, in de Franse tekst. Dit gebrek aan overeenstemming moet worden weggewerkt.

26. In het ontworpen artikel 3.2.22, § 2, eerste lid, 1°, is de verwijzing naar “artikel 3.2.22” foutief en moet deze worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 3.2.20”.

27. In het ontworpen artikel 3.2.22, § 6, wordt het woord “overtreder” beter vervangen door het woord “bezwaarindiener”. In het geval bedoeld in het ontworpen artikel 3.2.22, § 2, eerste lid, 3°, kan immers bezwaarlijk van een “overtreder” worden gesproken.

Voorts schrijve men in de Nederlandse tekst van dezelfde paragraaf “doet als administratieve overheid een uitspraak over de grieven geformuleerd door ...”.

28. In de memorie van toelichting wordt de bevoegdheid van de politierechtbank, waarin wordt voorzien in het ontworpen artikel 3.2.22, § 8, van het Brussels Wetboek, verantwoord met verwijzing naar de “aan de Gewesten verleende impliciete bevoegdheden” zoals die voortvloeien uit artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Deze verantwoording wordt het best aangevuld teneinde ermee aan te tonen dat wel degelijk is voldaan aan de vereisten die aan de uitoefening van de betrokken bevoegdheden worden gesteld.

Op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan de ordonnantie immers weliswaar bepalingen bevatten waarvoor de gewesten niet bevoegd zijn, maar moeten de betrokken bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheid van het gewest, dient de betrokken aangelegenheid zich te lenen tot een gedifferentieerde regeling en mag de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal zijn.¹²

¹² Zie bijvoorbeeld GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.8.6.

Artikel 12

29. Het ontworpen artikel 3.2.24 van het Brussels Wetboek bevat een algemene regeling inzake schuldvergelijking. Zoals deze bepaling is gesteld, blijkt niet dat de schuldvergelijking enkel mogelijk is voor zekere, vaststaande en opeisbare schulden. Vermits daarenboven deze schulden moeten passen binnen de bevoegdheden van de gewestelijke administratie, zullen in ieder geval belastingschulden voor gewestbelastingen waarvoor de federale administratie nog de dienst verzekert, uitgesloten zijn.¹³

Artikel 13

30. In het ontworpen artikel 3.2.25 van het Brussels Wetboek wordt bepaald dat titel II van de reeds genoemde ordonnantie van 21 december 2012 “van toepassing [is] op artikel 3.2.16 tot 3.2.26 en 3.4.1bis en hun uitvoeringsbesluiten”. Titel II van de betrokken ordonnantie heeft betrekking op de werking van de fiscale administratie. Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de verwijzing naar de betrokken titel in de ontworpen bepaling en of die verwijzing bijvoorbeeld impliceert dat de fiscale administratie een algemene bevoegdheid heeft om op te treden in geval van toepassing van de opgesomde bepalingen van het Brussels Wetboek. Er zou, minstens in de memorie van toelichting, op dit punt het best enige bijkomende verduidelijking worden verstrekt. De gemachtigde treedt deze laatste suggestie bij en voegde daaraan toe wat volgt:

“En RBC, en effet, Bruxelles Fiscalité est en charge de la perception, en plus des diverses taxes régionales, de certaines amendes, y compris des amendes administratives infligées en exécution notamment du Code de l’inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d’environnement et de la responsabilité environnementale.

Toute personne ayant commis une infraction à une réglementation en Région de Bruxelles-Capitale est susceptible de se voir infliger une amende. Ces amendes sont constatées par divers organismes tels que Bruxelles Environnement (organisme bruxellois pour la gestion de l’environnement), Bruxelles-Propreté (Agence régionale pour la propreté), Bruxelles Développement Urbain, selon la nature des règles transgressées et perçues par Bruxelles Fiscalité. C’est également le cas des amendes en cas d’infraction à la LEZ.

Le Titre II de l’ordonnance du 21 décembre 2012 est en effet applicable à la perception de ces amendes (le titre I étant exclusivement dédié aux taxes), quant à certaines prérogatives telles que le pouvoir de décerner une contrainte.

L’exposé des motifs (commentaire de l’article 13) pourrait en effet être plus explicite à ce sujet.”

¹³ Vgl. met artikel 20 van de ordonnantie van 21 december 2012 ‘tot vaststelling van de fiscale procedure in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

Artikel 14

31. Het ontworpen artikel 3.2.26 van het Brussels Wetboek luidt:

“De regering kan steunmaatregelen in het kader van de uitvoering van de lage-emissie zone voorzien.”

Indien de ordonnantiegever welbepaalde steunmaatregelen op het oog heeft, worden deze het best aangegeven. Daartoe volstaat het om aan het soort maatregelen dat wordt beoogd te refereren in de memorie van toelichting. Zoals het ontworpen artikel 3.2.26 nu is geredigeerd, kan er immers niet uit worden afgeleid welk soort maatregelen worden bedoeld.

Artikel 15

32. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 3.4.1*bis*, § 4, derde lid, van het Brussels Wetboek, lijkt het woord “incorrecte” overbodig te zijn en te kunnen worden weggelaten.

Artikel 17

33. Het tweede en het derde lid van artikel 17 van het ontwerp moeten worden opgenomen in twee afzonderlijke wijzigende artikelen van het ontwerp die aan de bepaling van inwerkingtreding voorafgaan.

*

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 D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a essentiellement pour objet de remplacer et de compléter les règles relatives aux zones de basses émissions inscrites au chapitre 8 du titre 2 (« Dispositions spécifiques à la qualité de l'air et aux émissions de polluants atmosphériques ») de l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie'². Le but des modifications en projet est de poursuivre la réduction des émissions de polluants par les véhicules afin d'améliorer, de la sorte, la qualité de l'air, compte tenu des normes et recommandations européennes en la matière³. En outre, les règles existantes relatives aux zones de basses émissions contenues dans l'ordonnance du 2 mai 2013 sont complétées par des dispositions concernant le contrôle, la surveillance et les sanctions. Un nouvel article 3.4.1bis, à ajouter, du Code bruxellois règle les amendes administratives pour les infractions aux règles relatives aux zones de basses émissions instaurées par le projet (article 15 du projet).

Aux fins de l'affectation des recettes générées par les amendes administratives susceptibles d'être infligées en application de la réglementation en projet, il est également prévu de modifier l'article 2 de l'ordonnance du 12 décembre 1991 'créant des fonds budgétaires' (article 16 du projet). L'article 601ter du Code judiciaire est adapté afin d'habiliter le tribunal de police à connaître des recours dirigés contre la décision d'infliger une amende administrative en application de l'article 3.4.1bis, en projet, du Code bruxellois (article 17, alinéa 2, du projet). Enfin, l'article 29, § 2, de la loi du 16 mars 1968 'relative à la police de la circulation routière', coordonnée le 16 mars 1968, est également complété par une disposition visant à ne pas soumettre à une sanction pénale les infractions aux règlements concernant une zone de basses émissions (article 17, alinéa 3, du projet).

L'intention est que la réglementation en projet entre en vigueur « à la date fixée par le Gouvernement » (article 17, alinéa 1^{er}, du projet).

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

² Le chapitre 8 du titre 2 de l'ordonnance du 2 mai 2013 est composé actuellement de l'article 3.2.16. Cette dernière disposition est remplacée par l'article 3 du projet; en outre, les articles 4 à 14 du projet ajoutent les articles 3.2.16bis à 3.2.26 à l'ordonnance.

³ En l'occurrence, il s'agit notamment d'émissions de NO² et de « black carbon ».

FORMALITÉS

3. En application de l'article 32 de 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', la réglementation en projet doit encore être soumise à l'avis de l'Inspection des Finances ⁴.

Selon le délégué, le projet a été soumis à l'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions, mais cet accord n'a pas encore été obtenu.

Si, à la suite de l'avis précité de l'Inspection des Finances et de l'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions, des modifications devaient encore être apportées au texte du projet, tel qu'il est soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation, il y aurait lieu de soumettre encore ces modifications à l'avis du Conseil.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4.1. L'instauration de zones de basses émissions relève tant de la police de la circulation routière que de la lutte contre la pollution atmosphérique. Dans son avis 52.007/VR/3/4 qu'elle a donné le 16 octobre 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 2 mai 2013, la section de législation du Conseil d'État a déjà examiné la question de savoir quel organe est compétent pour instaurer ces zones de basses émissions ⁵.

Dans cet avis, les chambres réunies de la section de législation ont souligné, en ce qui concerne l'article 3.2.17 de l'avant-projet, devenu l'article 3.2.16 de l'ordonnance du 2 mai 2013, remplacé et complété par le projet présentement soumis pour avis, que le dispositif, mis en place, visant à restreindre ou interdire le droit d'accès aux véhicules dans certaines zones de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base des émissions de polluants atmosphériques par ces véhicules peut être considéré comme un dispositif permettant d'arrêter des règlements complémentaires de circulation routière en vue de la protection de l'environnement ⁶.

Dans son arrêt 2/2012 du 11 janvier 2012, la Cour constitutionnelle a jugé que les règlements complémentaires de circulation routière relèvent de la compétence des régions, étant entendu qu'ils doivent être adoptés dans le respect des compétences de l'autorité fédérale, en particulier dans le domaine de la législation et des règlements sur la police du roulage. Dans son arrêt 44/2015 du 23 avril 2015, la Cour constitutionnelle a confirmé, en se référant à l'arrêt 59/2010 du 27 mai 2010, que les règlements complémentaires de circulation routière relèvent de la compétence des régions. Dans son arrêt 16/2017 du 9 février 2017, la Cour

⁴ Selon le délégué, cet avis sera demandé « dans le cadre de l'adoption de l'arrêté d'exécution de la LEZ, lequel traduit les impacts budgétaires ». Toutefois, le projet d'ordonnance est lui-même soumis à l'obligation de consultation visée à l'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006.

⁵ *Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2012-13, n° A-353/1, pp. 190-192.

⁶ En ce qui concerne la compétence pour arrêter des règlements complémentaires de circulation, voir également D. VAN EECKHOUTTE, « De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheid » dans A. ALEN e.a. (éds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, Die Keure, 2014, (p. 457) p. 475, n° 34.

constitutionnelle a une nouvelle fois rappelé l'arrêt 44/2015 qui considérait que l'autorité fédérale et les régions sont compétentes, respectivement, pour les règlements généraux de circulation et les règlements complémentaires de circulation. Selon la Cour constitutionnelle, ces derniers ont toutefois un champ d'application particulier et visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières. De par leur nature même, les règlements complémentaires de circulation ne peuvent comporter de règles de police générale ⁷.

4.2. Il ressort de ce qui précède que les régions peuvent arrêter des règlements complémentaires de circulation qui visent à adapter la réglementation (générale) sur la circulation aux circonstances locales ou particulières, pour autant que ces règlements portent sur des matières qui relèvent de la compétence des régions.

Dans le droit fil de ce que l'avis 52.007/VR/3/4 a déjà énoncé à propos de l'article 3.2.16 du Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie, on peut également considérer que le projet d'ordonnance actuellement soumis pour avis concerne un dispositif permettant d'arrêter des règlements complémentaires de circulation en vue de la protection de l'environnement et relève dès lors de la compétence régionale.

Les auteurs du projet seraient toutefois bien avisés de préciser, dans l'exposé des motifs, la place du dispositif en projet dans le contexte de la répartition des compétences que l'on vient d'esquisser, qui part du principe de la compétence régionale pour arrêter les règlements complémentaires de circulation adaptés aux conditions locales ou particulières bruxelloises.

Cette clarification pourrait être mise à profit pour faire la clarté sur la question de savoir si l'intention est d'instaurer une seule zone de basses émissions pour l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, ou d'opter pour une division du territoire en différentes zones de ce type, ou encore de n'opérer ce choix qu'à terme, autrement dit de ne pas fixer pour l'heure le nombre de zones. Actuellement, ni le texte du projet ni l'exposé des motifs n'apportent d'éclaircissements à cet égard ⁸. De tels éclaircissements sont néanmoins indiqués au regard de la justification de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale qui lui permet d'arrêter des règlements complémentaires de circulation, pour autant qu'ils visent une adaptation aux conditions locales ou particulières.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 3 et 4

5. L'article 3.2.16, § 2, alinéa 4, en projet, du Code bruxellois habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à préciser les conditions dans lesquelles certains véhicules sont soumis à enregistrement pour bénéficier de l'accès à la ou [aux] zones, l'article 3.2.16, § 3, en projet, rendant ensuite l'enregistrement obligatoire pour les véhicules non

⁷ C.C., 27 mai 2010, n° 59/2010, B.7.2 et 9 juillet 2010, n° 89/2010, B.6.2.

⁸ Par exemple, à l'article 3.2.16, § 1^{er}, en projet, du Code bruxellois (article 3 du projet), il est question d'« une zone de basses émissions sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale », alors que le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de cette même disposition mentionne « à la ou aux zones de basses émissions » (« de lage emissiezones »). Dans l'exposé des motifs, la mention de la « mesure 29 » du plan régional air-climat-énergie paraît quant à elle aller dans le sens d'une seule zone pour l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

enregistrés dans la base de données établie en vertu de l'article 3.2.16*bis*. Il s'agit ici manifestement de deux enregistrements différents. L'article 3.2.16*bis*, § 1^{er}, en projet, dispose ensuite que les données strictement nécessaires et pertinentes sont recueillies dans une base de données; conformément à l'article 3.2.16*bis*, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, ces données ne sont pas conservées plus de trois mois si elles ne peuvent pas jouer de rôle substantiel dans la preuve d'une infraction. Compte tenu de la connexité entre les dispositions en projet, il en résulte de toute évidence que, outre l'obligation existante d'être immatriculés auprès du service chargé de l'immatriculation des véhicules (DIV), tous les véhicules qui veulent avoir accès doivent être enregistrés.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Le Gouvernement peut déterminer les modalités de cet enregistrement et les types de véhicules qui y sont soumis préalablement à l'entrée dans la LEZ.

Artikel 4 heeft betrekking op de gegevens die bewaard worden om een overtreding te kunnen vaststellen: hoofdzakelijk de gegevens die via de camera's worden verkregen (nummerplaat, foto,...). De registratie heeft echter niet als doel om een overtreding vast te stellen: voertuigen die niet LEZ-conform zijn, kunnen zich niet registreren.

De registratie zal geldig blijven zolang de gegevens niet veranderen (nummerplaat + technische gegevens van het voertuig), met een maximale termijn die nog moet worden bepaald door de Regering (waarschijnlijk +/- 3 jaar) ».

En ce qui concerne plus précisément l'enregistrement visé à l'article 3.2.16, § 3, en projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Cet enregistrement vise les véhicules dont les données sont absentes de la base de données 'DIV'. L'enregistrement sera donc nécessaire pour les véhicules qui veulent circuler dans la LEZ qui sont immatriculés à l'étranger (sauf si on peut disposer de l'information sur les caractéristiques environnementales et la plaque via une autre base de données qui soit accessible – ce qui serait le cas pour les Pays-Bas, où les données techniques sur les véhicules sont open data). Ce système est appliqué également dans la LEZ en Région Flamande (Anvers). Il s'agit d'un enregistrement de la plaque et d'une copie de la carte grise ou toute autre information qui démontre le carburant, la norme Euro et la date de première immatriculation afin de constituer une 'white liste' de plaques de véhicules conformes.

Le Gouvernement peut déterminer les modalités de cet enregistrement et les types de véhicules qui y sont soumis préalablement à l'entrée dans la LEZ. L'arrêté du Gouvernement désignera Bruxelles Fiscalité en tant qu'administration habilitée à gérer les enregistrements.

La Commission de la Protection de la vie privée sera en effet appelée à donner son avis sur l'architecture des échanges de données que va susciter la LEZ, et notamment sur la base d'un schéma précis et détaillé des flux de données. Mais l'avis n'a pas encore été demandé à jour ».

Par souci de clarté et de sécurité juridique, l'articulation entre les dispositions réglant les enregistrements visés aux articles 3 et 4 du projet, que le délégué aborde dans sa réponse, devrait être formulée de manière plus explicite dans le texte du projet.

6. Dans l'article 3.2.16bis, § 2, alinéa 5, en projet, du Code bruxellois (article 4 du projet), il est prévu que lorsque les données peuvent contribuer à la preuve d'une infraction, les délais de prescription de l'action en recouvrement de l'amende administrative, visée à l'article 3.2.23 du Code, s'appliquent.

Pour une bonne compréhension de la disposition en projet, il y aurait lieu d'harmoniser les textes français (« délais de prescription de l'action en recouvrement ») et néerlandais (« termijnen voor de invordering »). Par ailleurs, la question se pose de savoir s'il ne vaudrait pas mieux intégrer la disposition en projet dans l'article 3.2.23 du Code bruxellois, qui règle le recouvrement de l'amende administrative.

7. L'article 3.2.16bis, § 3, en projet, du Code bruxellois (article 4 du projet) fait mention à plusieurs reprises d'un « agent qualifié ». Dès lors que l'on n'aperçoit pas clairement qui il faut entendre par là, le délégué a été invité à apporter des précisions à cet égard.

Il a répondu comme suit :

« De term 'gekwalficeerde agent' wordt gebruikt om te verwijzen naar enerzijds de ambtenaren die belast zijn om toe te zien op de naleving van artikelen 3.2.16 tot 3.2.26, 3.4.1bis en hun uitvoeringsbesluiten en anderzijds de officieren of agenten van gerechtelijke politie of aan leden van het operationeel kader van de lokale en federale politie in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden ».

Le texte du projet ne permet pas de déduire qui est précisément visé par le terme « agent qualifié ». Il est dès lors recommandé de le spécifier dans le projet.

Article 5

8. On n'aperçoit pas clairement comment le dispositif prévu à l'article 3.2.17, en projet, du Code bruxellois s'appliquera à l'égard de véhicules inscrits auprès d'un service étranger équivalent à la DIV et si les services compétents de la Région de Bruxelles-Capitale ont accès à cet effet aux bases de données étrangères. Reste à savoir si le dispositif en projet ne doit pas être complété sur ce point, notamment au regard de l'égalité de traitement des personnes au nom desquelles de tels véhicules sont inscrits ou immatriculés, ou qui en sont le conducteur.

9. Dans le texte néerlandais de l'article 3.2.17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, du Code bruxellois, on remplacera le mot « verondersteld » par le mot - juridiquement plus usuel - « vermoed ». La correspondance avec le texte français de la disposition en projet s'en trouve ainsi également améliorée.

10. L'article 3.2.17, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, du Code bruxellois prévoit les cas dans lesquels la personne au nom de laquelle le véhicule est inscrit reste tenue solidairement.

Reste à savoir si la portée du membre de phrase « si le conducteur (...) est insolvable ou bénéficiaire d'une intervention majorée » est suffisamment claire. En ce qui concerne cette dernière notion (« intervention majorée »), le délégué a renvoyé à l'article 8 de l'arrêté royal du 15 janvier 2014 'relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994'.

Il est recommandé de préciser le membre de phrase précité dans l'article 3.2.17, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, le cas échéant en ajoutant un certain nombre de références ou de définitions.

Article 6

11. Le début du texte néerlandais de l'article 3.2.18, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, du Code bruxellois doit être rédigé comme suit : « De ambtenaren vermeld in paragraaf 1 hebben slechts de hoedanigheid van ... ».

12. L'article 3.2.18, § 4, 6°, en projet, du Code bruxellois, dispose que les fonctionnaires concernés sont habilités à « procéder à la perception immédiate de l'amende administrative prévue à l'article 3.4.1bis et le cas échéant des autres frais, accessoires, intérêts, décimes additionnels, centimes additionnels, taxes ou amendes dont la personne contrôlée serait redevable ».

L'article 3.2.18, § 5, alinéa 1^{er}, en projet, dispose que le conducteur « acquitte (...) les amendes visées à l'article 3.4.1bis ainsi que toute autre dette dont il est redevable auprès de l'administration régionale telle que précisée à l'article 3.2.19 ».

L'article 3.2.19, § 1^{er}, en projet (article 7 du projet) fait mention de « frais, accessoires, intérêts, décimes additionnels, centimes additionnels, autres taxes régionales ou amendes régionales ».

Consécutivement à l'utilisation de différents termes et définitions, on aperçoit mal quelles sommes précises peuvent être perçues immédiatement⁹. Il ne peut évidemment pas y avoir d'équivoque en ce qui concerne les sommes qui sont précisément visées. L'exposé des motifs mentionne qu'il peut s'agir de « tout autre montant dont [le conducteur] serait (...) redevable [envers] la Région de Bruxelles-Capitale ». Il doit cependant s'agir, semble-t-il, de dettes certaines et exigibles (non contestées).

Les sommes concernées devraient être définies plus uniformément et plus précisément dans le texte du projet. Les dispositions concernées doivent faire l'objet d'un examen complémentaire sur ce point.

⁹ S'agit-il par exemple également des impôts régionaux visés dans la loi spéciale de financement ou ceux pour lesquels la Région de Bruxelles-Capitale ou les autorités fédérales assurent elles-mêmes le service ? Le prélèvement kilométrique en fait-il partie ? ...

13. L'article 3.2.18, § 5, alinéa 2, en projet, du Code bruxellois énumère les conducteurs qui sont tenus au paiement immédiat des amendes et autres dettes. À cet égard, il faut également, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, pouvoir justifier de manière objective et raisonnable que l'obligation concernée ne vise que les personnes énumérées à l'alinéa en projet, et pas d'autres catégories de conducteurs.

14. À la fin de l'article 3.2.18, § 5, alinéa 3, en projet, du Code bruxellois, il y a une discordance entre le texte français (« au nom de laquelle le véhicule est inscrit ou immatriculé ») et le texte néerlandais (« op wiens naam het voertuig ingeschreven staat »). Cette discordance doit être éliminée.

15. L'article 3.2.18, § 6, alinéa 2, en projet, du Code bruxellois dispose ce qui suit :

« Un procès-verbal de retenue établi par le fonctionnaire compétent a force probante jusqu'à preuve du contraire ».

La Cour constitutionnelle a souligné (certes concernant des affaires pénales, mais le principe peut être transposé en matière de sanctions administratives) qu'une telle règle constitue une exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et dès lors également au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge (ou une autre personne qui statue sur l'application des sanctions) apprécie, en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé, de sorte que la différence de traitement qui en résulte doit être raisonnablement justifiée et ne peut restreindre de manière disproportionnée les droits du prévenu¹⁰.

Il résulte de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle que la force probante spéciale que prévoit l'article 3.2.18, § 6, alinéa 2, en projet, doit pouvoir être justifiée au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Mieux vaudrait compléter sur ce point le commentaire de l'article 6 de l'exposé des motifs du projet, en y inscrivant une justification en ce sens.

La même observation peut également être faite à l'égard de l'article 3.2.20, alinéa 1^{er}, en projet, du Code bruxellois (article 8 du projet), étant entendu qu'en ce qui concerne cette disposition, le commentaire de l'exposé des motifs souligne « les difficultés qui peuvent survenir pour l'autorité de contrôle, sur le plan de l'administration de la preuve, et (...) la nécessité d'empêcher autant que possible la fraude en cette matière ». On peut toutefois douter qu'une telle motivation soit suffisamment adéquate pour justifier la dérogation aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

16. L'article 3.2.18, § 6, alinéa 3, en projet, du Code bruxellois énumère, d'une manière non exhaustive, un certain nombre de mesures auxquelles « la retenue du véhicule » peut entre autres donner lieu en cas de non-paiement des montants concernés au moment de la constatation de l'infraction. Cette énumération doit être combinée avec l'article 3.2.18, § 6, alinéa 4, en projet, qui mentionne que le véhicule retenu ne peut être ni aliéné ni déplacé sans

¹⁰ Par exemple C.C., 6 avril 2000, n° 40/2000, B.14; C.C., 14 février 2001, n° 16/2001, B.12.1. Voir également C.C., 14 octobre 2010, n° 111/2010, B.12.3.

l'autorisation du ou des fonctionnaire(s) désigné(s) par le Gouvernement. Ce dernier alinéa semble dès lors impliquer que le véhicule pourrait même être vendu avec l'autorisation du ou des fonctionnaires précité(s). Par ailleurs, il n'est par exemple pas précisé si le permis de conduire du conducteur concerné peut être retiré.

Il résulte de ce qui précède que l'utilisation d'une énumération non exhaustive de mesures, comme à l'article 3.2.18, § 6, alinéa 3, en projet, n'est pas recommandée et est source d'insécurité juridique dans une matière qui présente pourtant un intérêt essentiel pour les conducteurs concernés, à savoir à quelles mesures concrètes ils risquent de s'exposer en cas de défaut de paiement. Il est par conséquent recommandé de concevoir différemment ce point du dispositif en projet.

Article 7

17. Dans l'article 3.2.19, § 2, en projet, du Code bruxellois, les textes français (« des Cours et de toutes juridictions ») et néerlandais (« van de rechtbanken en van alle rechtsmachten ») ne correspondent pas. Il peut être envisagé d'écrire, dans un sens plus général, « de toutes juridictions » (« van alle rechtscolleges »). La mention « des Cours » (« de rechtbanken ») peut alors être omise.

En outre, eu égard à la terminologie employée dans d'autres dispositions du projet, il vaudrait mieux remplacer, dans le texte néerlandais de l'article 3.2.19, § 2, en projet, les mots « instelling van publiek van het Gewest » par les mots « organisaties die van het Gewest afhangen ».

18. Les mots «, sans déplacement, », figurant dans le texte français de l'article 3.2.19, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, du Code bruxellois, n'ont pas d'équivalent dans le texte néerlandais de cet article. Il faut également y remédier.

Article 8

19. Selon le commentaire que l'exposé des motifs donne de l'article 8 du projet, les mots « la personne visée à l'article 3.2.17 » mentionnés à la fin de l'article 3.2.20, alinéa 3, en projet, du Code bruxellois, visent le contrevenant. La compréhension de la disposition en projet y gagnerait s'il était fait expressément mention du « contrevenant ».

Article 9

20. Dans le texte néerlandais de l'article 3.2.21, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, du Code bruxellois, il est fait mention des mots « als de boete niet binnen de termijn betaald wordt ». Ces mots n'ont pas d'équivalent dans le texte français. Les deux textes doivent également être uniformisés sur ce point.

21. Selon l'article 3.2.21, § 2, alinéa 2, en projet, du Code bruxellois, la contrainte, outre les sommes visées à l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe, pourra également mentionner « d'autres dettes non réglées ». À cet égard, il devra néanmoins s'agir de dettes certaines, liquides et exigibles¹¹.

22. L'article 3.2.21, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, du Code bruxellois vise les articles 16 et 17 de l'ordonnance du 21 décembre 2012 'établissant la procédure fiscale en Région de Bruxelles-Capitale'. Le commentaire que l'exposé des motifs consacre à la disposition en projet fait également mention de l'article 18 de l'ordonnance précitée. Si l'on considère que l'opposition est suffisamment réglée dans l'article 3.2.21, § 4, alinéa 2, en projet, le commentaire en question peut sans doute omettre la référence à l'article 18 de l'ordonnance concernée.

23. L'article 3.2.21, § 4, alinéa 2, en projet, dispose que l'exécution de la contrainte ne peut être interrompue que par une opposition motivée, formulée par le redevable. Il serait préférable de compléter cette disposition par un certain nombre de règles de procédure nécessaires ou par une référence à de telles règles.

24. Le texte néerlandais de l'article 3.2.21, § 7, alinéa 1^{er}, 1^o et 4^o, en projet, mentionne le terme « belastingen », alors que les dispositions précédentes du projet font chaque fois mention de « taksen ». Il est recommandé, à l'instar du texte français, qui utilise chaque fois le mot « taxes », d'employer également une terminologie uniforme dans le texte néerlandais.

Article 10

25. L'article 3.2.22, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, du Code bruxellois peut viser plus spécifiquement la « dérogation sur [la] base de l'article 3.2.16, § 2 ». Dans l'article 3.2.22, § 2, alinéa 1^{er}, 3^o, en projet, on écrira conformément à ce qui précède « la décision de refus de dérogation visée à l'article 3.2.16, § 2; ».

Il faut en outre observer que - toujours dans l'article 3.2.22, § 1^{er}, alinéa 2, en projet - le membre de phrase « [d]ans le cas où aucune réponse ou décision n'aurait été formulée », figurant dans le texte français, ne correspond pas au membre de phrase « [i]ndien hij geen antwoord gekregen heeft », dans le texte néerlandais. Cette discordance doit être éliminée.

26. Dans l'article 3.2.22, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, la référence à « l'article 3.2.22 » est erronée et doit être remplacée par une référence à « l'article 3.2.20 ».

27. Dans l'article 3.2.22, § 6, en projet, mieux vaudrait remplacer le mot « contrevenant » par le mot « réclamant ». En effet, dans le cas visé à l'article 3.2.22, § 2, alinéa 1^{er}, 3^o, en projet, on peut difficilement parler de « contrevenant ».

En outre, dans le texte néerlandais du même paragraphe, on écrira « doet als administratieve overheid een uitspraak over de grieven geformuleerd door ... ».

¹¹ Comp. avec Cass. 13 février 1992 (État belge / Roussel), Pas., 1992, p. 519.

28. L'exposé des motifs justifie la compétence du tribunal de police, prévue à l'article 3.2.22, § 8, en projet, du Code bruxellois, en faisant référence aux « pouvoirs implicites conférés aux Régions », qui découlent de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Mieux vaudrait compléter cette justification pour qu'elle indique que les exigences dont est assortie l'exercice de ces pouvoirs sont effectivement remplies.

Si, sur le fondement de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, l'ordonnance peut en effet comporter des dispositions qui échappent à la compétence des régions, encore faut-il que ces dispositions soient nécessaires à l'exercice des compétences de la région, que la matière concernée se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale¹².

Article 12

29. L'article 3.2.24, en projet, du Code bruxellois comporte un régime général en matière de compensation. Telle que cette disposition est rédigée, il n'apparaît pas que la compensation n'est permise que pour des dettes certaines, liquides et exigibles. Dès lors que ces dettes doivent en outre pouvoir s'inscrire dans le cadre des compétences de l'administration régionale, les dettes fiscales relatives aux impôts régionaux pour lesquels l'administration fédérale assure encore le service seront en tout cas exclues¹³.

Article 13

30. L'article 3.2.25, en projet, du Code bruxellois prévoit que le titre II de l'ordonnance précitée du 21 décembre 2012 « s'applique aux articles 3.2.16 à 3.2.26 et 3.4.1bis et aux arrêtés pris en exécution de ceux-ci ». Le titre II de cette ordonnance concerne le fonctionnement de l'administration fiscale. On n'aperçoit pas clairement la portée précise de la référence au titre concerné dans la disposition en projet et si cette référence implique par exemple que l'administration fiscale dispose d'une compétence générale lui permettant d'intervenir en cas d'application des dispositions énumérées du Code bruxellois. À tout le moins, mieux vaudrait que l'exposé des motifs apporte quelques précisions complémentaires à ce sujet. Le délégué s'est rallié à cette dernière suggestion et a ajouté ce qui suit :

« En RBC, en effet, Bruxelles Fiscalité est en charge de la perception, en plus des diverses taxes régionales, de certaines amendes, y compris des amendes administratives infligées en exécution notamment du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale.

Toute personne ayant commis une infraction à une réglementation en Région de Bruxelles-Capitale est susceptible de se voir infliger une amende. Ces amendes sont constatées par divers organismes tels que Bruxelles Environnement (organisme bruxellois pour la gestion de l'environnement), Bruxelles-Propreté (Agence régionale pour la

¹² Voir par exemple C.C., 27 janvier 2011, n° 8/2011, B.8.6.

¹³ Comp. avec l'article 20 de l'ordonnance du 21 décembre 2012 'établissant la procédure fiscale en région de Bruxelles-Capitale'.

propreté), Bruxelles Développement Urbain, selon la nature des règles transgressées et perçues par Bruxelles Fiscalité. C'est également le cas des amendes en cas d'infraction à la LEZ.

Le Titre II de l'ordonnance du 21 décembre 2012 est en effet applicable à la perception de ces amendes (le titre I étant exclusivement dédié aux taxes), quant à certaines prérogatives telles que le pouvoir de décerner une contrainte.

L'exposé des motifs (commentaire de l'article 13) pourrait en effet être plus explicite à ce sujet ».

Article 14

31. L'article 3.2.26, en projet, du Code bruxellois s'énonce comme suit :

« Le Gouvernement peut prévoir des mesures d'accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de la zone de basses émissions ».

Si le législateur ordonnantiel envisage des mesures d'accompagnement précises, mieux vaudrait les mentionner. À cet effet, il suffit de faire référence dans l'exposé des motifs au type de mesures d'accompagnement qui sont visées. Dans sa rédaction actuelle, l'article 3.2.26, en projet, ne permet en effet pas de déduire quel type de mesures sont visées.

Article 15

32. Dans le texte français de l'article 3.4.1bis, § 4, alinéa 3, en projet, du Code bruxellois, le mot « incorrecte » semble être superflu et pouvoir être omis.

Article 17

33. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 17 du projet doivent être inscrits dans deux articles modificatifs distincts du projet qui précèdent la disposition d'entrée en vigueur.

DE GRIFFIER – LE GREFFIER

DE VOORZITTER- LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME