



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.112/4
du 4 avril 2018

advies 63.112/4
van 4 april 2018

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale
du 18 juillet 2013 relatif aux
zones de stationnement
réglementées et aux cartes de
dérogation, en vue d'instaurer
trois nouvelles zones de
stationnement dénommées
« park & charge », « autocars »
et « poids lourds »'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
18 juli 2013 betreffende de
gereguleerde parkeerzones
en de vrijstellingskaarten, met
het oog op het invoeren van
drie nieuwe parkeerzones
genaamd "park & charge",
"autocars" en "vrachtwagens"

Le 7 mars 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2013 relatif aux zones de stationnement réglementées et aux cartes de dérogation, en vue d'instaurer trois nouvelles zones de stationnement dénommées « park & charge », « autocars » et « poids lourds »'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 4 avril 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 avril 2018.

*

Op 7 maart 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2013 betreffende de gereguleerde parkeerzones en de vrijstellingskaarten, met het oog op het invoeren van drie nieuwe parkeerzones genaamd "park & charge", "autocars" en "vrachtwagens"'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 4 april 2018. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is opgesteld door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 april 2018.

*

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

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

EMPLOI DES LANGUES

L'auteur du texte est tenu de se conformer aux règles constitutionnelles et légales relatives à l'emploi des langues. Les nouvelles zones de stationnement réglementées prévues par le projet doivent recevoir une appellation en langues française et néerlandaise, plutôt que d'utiliser de manière récurrente la seule langue anglaise.

CONFORMITÉ AUX NORMES SUPÉRIEURES

L'article 38, § 2, de 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', dispose :

« En cas de non-paiement de la redevance ou de méconnaissance de la durée de stationnement gratuit ou de la durée de stationnement pour laquelle une redevance a été payée, la personne visée à l'article 37 est réputée avoir opté pour le paiement d'une redevance forfaitaire dont le Gouvernement fixe le montant dans une fourchette de 20 à 50 EUR, sauf pour la zone de livraison et la zone '*kiss & ride*' pour lesquelles la fourchette de 20 à 100 EUR s'applique ».

Conformément à cette disposition, l'auteur du projet ne peut dès lors fixer le montant de la redevance forfaitaire prévue pour chacune des nouvelles zones de stationnement réglementées qu'il entend créer qu'en respectant la fourchette de 20 à 50 euros qui y est prévue.

Les articles 42*bis*, 42*quater* et 42*sexies*, en projet, de l'arrêté du Gouvernement du 18 juillet 2013 'relatif aux zones de stationnement réglementées et aux cartes de dérogation' (articles 5, 8 et 11 du projet examiné) doivent être corrigés sur ce point.

Il doit, en outre, être rappelé ¹ à l'auteur du projet qu'en tant que celui-ci concerne des redevances, celles-ci doivent être établies en fonction de l'indemnisation d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Selon la Cour constitutionnelle, « [une redevance] n'a qu'un caractère d'indemnisation, de sorte qu'un rapport

¹ Comme l'a déjà fait la section de législation dans son avis n° 53.341/4 donné le 5 juin 2013 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement du 18 juillet 2013 'relatif aux zones de stationnement réglementées et aux cartes de dérogation', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53341.pdf>.

raisonnable doit exister entre le cout ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable »².

Il appartient également à l'auteur du projet de s'assurer que les montants fixés satisferont à ces conditions.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Alinéa 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser les modifications déjà subies par les dispositions de l'ordonnance du 22 janvier 2009, visées au titre de fondement juridique du projet examiné.

Alinéa 3

L'alinéa 3 est consacré au visa de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 avril 2016 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2013 fixant les modalités d'utilisation des places de stationnement réservées en voirie aux opérateurs de véhicules à moteur partagés'.

Cet arrêté n'étant pas modifié par le projet examiné, il n'y a cependant pas lieu de le viser.

L'alinéa 3 sera dès lors omis du préambule.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Au 20°, dans la version française, il convient de viser « la borne de recharge électrique ».

La même observation vaut pour la suite du projet.

Article 5

À l'article 42bis, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté du Gouvernement du 18 juillet 2013, il convient de préciser que le stationnement est non seulement autorisé, mais aussi gratuit dans la zone concernée, pour autant que les conditions qui y sont définies soient

² C.C., 29 juillet 2010, n° 89/2010, B.15.2.

respectées ; la redevance prévue à l'alinéa 2 de cette disposition ne constituant pas une sanction pour stationnement irrégulier.

Article 8

1. L'article 42^{quater} en projet de l'arrêté du Gouvernement du 18 juillet 2013 prévoit que les trois nouveaux types de zones « autocars » sont signalées par un panneau de type « E9d ».

Aux termes de l'article 70.2.1, 3°, de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 'portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique', ce panneau « E9d » signale une zone de stationnement réservée aux autocars.

Les autocars sont définis à l'article 2.66 du même arrêté royal comme étant « tout véhicule à moteur conçu et construit pour transporter exclusivement des passagers assis comportant, outre le siège du conducteur, plus de huit places assises ». Il s'agit donc, dans le contexte de la police de la circulation routière, d'une catégorie distincte de celles des autobus, définie pour sa part à l'article 2.65 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975.

Cette définition implique que les autobus ne peuvent stationner sur les emplacements signalés par un panneau de type « E9d », réservés aux seuls autocars.

L'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur le fait que l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 15 mars 1968 'portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité' – auquel renvoie l'article 1^{er} du projet examiné (article 1^{er}, 22°, en projet de l'arrêté du Gouvernement du 18 juillet 2013), n'opère par contre pas de distinction entre les termes « autobus » et « autocar ».

Le point 49 de l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 15 mars 1968, propose en effet la définition suivante :

« 49. 'autobus' ou 'autocar' : tout véhicule de catégorie M2 ou M3 conçu et construit pour transporter des passagers assis ou des passagers assis et debout ».

La référence faite à cette dernière définition dans le projet engendre dès lors une insécurité juridique quant au fait de savoir si les autobus peuvent ou non utiliser les zones « autocars » prévues par le projet.

Il revient à l'auteur du projet de corriger cette incertitude.

2. L'article 42^{quater}, 2°, en projet de l'arrêté du Gouvernement du 18 juillet 2013 fixe la redevance de stationnement dans la zone concernée à 1 euro pour 15 minutes.

Comme l'a déjà remarqué la section de législation dans son avis n° 53.342/4,³ l'article 38, § 1^{er}, de l'ordonnance du 22 janvier 2009 habilite le Gouvernement à fixer, dans des fourchettes de montant, les redevances, pour des périodes d'une demi-heure, ou d'une heure.

Il en découle que l'auteur du projet ne peut pas prévoir des redevances par quart d'heure.

La disposition examinée doit, par conséquent, être revue sur ce point.

Article 11

L'article 42sexies, alinéa 4, en projet de l'arrêté du Gouvernement du 18 juillet 2013 prévoit que le nouveau type de zone « poids lourds » est signalée par un panneau de type « E9c ».

Aux termes de l'article 70.2.1, 3°, de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975, ce panneau « E9c » signale une zone de stationnement réservée aux camionnettes et camions.

L'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur le fait que la définition des termes « poids lourds » figurant à l'article 1^{er}, 23°, en projet, de l'arrêté du Gouvernement du 18 juillet 2013 (article 1^{er} du projet examiné), qui renvoie aux seuls véhicules des catégories N2 et N3 telles que définies à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 15 mars 1968, exclut par contre les véhicules de catégorie N1, et donc la majorité des camionnettes⁴.

Il revient à l'auteur du projet de corriger cette discordance.

*

³ Donné le 5 juin 2013 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement du 18 juillet 2013 'relatif aux zones de stationnement réglementées et aux cartes de dérogation', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53342.pdf>.

⁴ Selon l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1968, la catégorie N1 correspond aux « véhicules conçus et construits pour le transport de marchandises ayant un poids maximal ne dépassant pas 3,5 tonnes ». Parmi les véhicules des catégories N, les camionnettes correspondent au type ou code de carrosserie BB.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

GEBRUIK VAN DE TALEN

De steller van de tekst is verplicht zich aan de grondwettelijke en wettelijke regels betreffende het gebruik van de talen te houden. De nieuwe gereguleerde parkeerzones waarin het ontwerp voorziet, moeten een Nederlandse en een Franse benaming krijgen, in plaats van steeds alleen de Engelse benaming te bezigen.

OVEREENSTEMMING MET DE HOGERE RECHTSNORMEN

Artikel 38, §2, van de ordonnantie van 22 januari 2009 ‘houdende de organisatie van het parkeerbeleid en de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap’ luidt als volgt:

“In geval van niet-betaling van de retributie of overschrijding van de gratis parkeertijd of parkeertijd waarvoor een retributie werd betaald, wordt de persoon bedoeld in artikel 37 geacht gekozen te hebben voor de betaling van een forfaitaire retributie waarvan de Regering het bedrag bepaalt binnen een vork van 20 tot 50 EUR, behalve voor de leveringszone en de zone ‘kiss & ride’ waarvoor een vork van 20 tot 100 EUR geldt.”

Krachtens die bepaling mag de steller van het ontwerp het bedrag van de forfaitaire vergoeding voor elke nieuwe gereguleerde parkeerzone die hij wenst in te stellen derhalve slechts bepalen met inachtneming van de vork van 20 tot 50 euro die daarin vastgelegd wordt.

De ontworpen artikelen 42*bis*, 42*quater* en 42*sexies* van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2013 ‘betreffende de gereguleerde parkeerzones en de vrijstellingskaarten’ (artikelen 5, 8 en 11 van het voorliggend ontwerp) moeten op dat punt aangepast worden.

De steller van het ontwerp behoort er bovendien op gewezen¹ te worden dat in zoverre het ontwerp betrekking heeft op retributies, deze moeten worden vastgesteld naargelang van de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige,

¹ Zoals de afdeling Wetgeving reeds gedaan heeft in advies 53.341/4 dat ze op 5 juni 2013 gegeven heeft over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2013 ‘betreffende de gereguleerde parkeerzones en de vrijstellingskaarten’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53341.pdf>.

individueel beschouwd. Volgens het Grondwettelijk Hof “heeft [een retributie] een louter vergoedend karakter, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is”.²

De steller van het ontwerp dient zich er eveneens van te vergewissen dat de ontworpen bedragen aan deze voorwaarden voldoen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Eerste lid

In het eerste lid behoort verwezen te worden naar de wijzigingen die reeds aangebracht zijn in de bepalingen van de ordonnantie van 22 januari 2009 die als rechtsgrond van het voorliggend ontwerp vermeld worden.

Derde lid

In het derde lid wordt verwezen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 april 2016 ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2013 houdende de voorwaarden voor het gebruik van voorbehouden parkeerplaats aan operatoren van gedeelde motorvoertuigen’.

Aangezien dat besluit bij het voorliggende ontwerp niet gewijzigd wordt, behoort daarnaar evenwel niet verwezen te worden.

Het derde lid dient derhalve uit de aanhef weggelaten te worden.

DISPOSITIEF

Artikel 1

In de bepaling onder 19° schrijve men in de Franse tekst “la borne de recharge électrique”.

Ook in het vervolg van het ontwerp dient in de Franse tekst telkens het lidwoord van het gedefinieerde begrip vermeld te worden.

² GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.15.2.

Artikel 5

In het ontworpen artikel 42*bis*, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2013 behoort gepreciseerd te worden dat parkeren in de zone in kwestie niet alleen toegestaan, maar ook gratis is voor zover de voorwaarden die in dat artikel bepaald zijn in acht genomen worden; de vergoeding waarvan in het tweede lid van die bepaling sprake is, vormt immers geen sanctie wegens onregelmatig parkeren.

Artikel 8

1. In het ontworpen artikel 42*quater* van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2013 wordt bepaald dat de drie nieuwe “autocars” zones aangeduid worden met een bord van het type “E9d”.

Krachtens artikel 70.2.1, 3°, van het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’, geeft dat bord “E9d” een zone aan waar uitsluitend autocars mogen parkeren.

In artikel 2.66 van datzelfde koninklijk besluit wordt het begrip “autocar” omschreven als “elk voor het vervoer van uitsluitend zittende passagiers ontworpen en gebouwd motorvoertuig met meer dan acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend”. Binnen de context van de politie van het wegverkeer gaat het dus om een categorie die niet samenvalt met die van de autobussen, welke harerzijds gedefinieerd wordt in artikel 2.65 van het koninklijk besluit van 1 december 1975.

Die definitie impliceert dat autobussen niet mogen parkeren op plaatsen waar het bord “E9d” staat, aangezien die plaatsen uitsluitend voorbehouden zijn aan autocars.

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt gevestigd op het feit dat in artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 ‘houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen’ waarnaar verwezen wordt in artikel 1 van het voorliggend ontwerp (ontworpen artikel 1, 22°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2013), daarentegen geen onderscheid gemaakt wordt tussen de begrippen “autobus” en “autocar”.

Punt 49 van artikel 1, §2, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 bevat immers de volgende definitie:

“49. ‘autobus’ of ‘autocar’ : elk voertuig van de categorie M2 of M3 ontworpen en gebouwd voor het vervoer van zittende passagiers of zittende en staande passagiers”.

De verwijzing naar die laatste definitie in het ontwerp geeft dan ook aanleiding tot rechtsonzekerheid in verband met de vraag of autobussen al dan niet gebruik mogen maken van de “autocars” zones waarvan sprake is in het ontwerp.

Het staat aan de steller van het ontwerp om die onzekerheid weg te werken.

2. In het ontworpen artikel 42^{quater}, 2°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2013 wordt de parkeervergoeding in de zone in kwestie vastgesteld op 1 euro per 15 minuten.

Zoals de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt heeft in advies nr. 53.342/4³, machtigt artikel 38, § 1, van de ordonnantie van 22 januari 2009 de Regering om de retributies vast te stellen binnen bepaalde marges van bedragen, voor periodes van een halfuur of een uur.

Daaruit volgt dat de steller van het ontwerp niet kan voorzien in retributies per kwartier.

De onderzochte bepaling moet bijgevolg op dat punt herzien worden.

Artikel 11

In het ontworpen artikel 42^{sexies}, vierde lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2013 wordt bepaald dat de nieuwe “vrachtwagen” zone aangeduid wordt met een bord van het type “E9c”.

Krachtens artikel 70.2.1, 3°, van het koninklijk besluit van 1 december 1975, geeft dat bord “E9c” een zone aan waar uitsluitend “lichte vrachtauto’s en vrachtauto’s” mogen parkeren.

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt gevestigd op het feit dat de definitie van het begrip “vrachtwagen” in het ontworpen artikel 1, 23°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2013 (artikel 1 van het voorliggend ontwerp), waarin uitsluitend verwezen wordt naar voertuigen van de categorieën N2 of N3 zoals gedefinieerd in artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 maart 1968, evenwel de voertuigen van categorie N1 uitsluit, en derhalve dus ook het merendeel van de lichte vrachtauto’s.⁴

Het staat aan de steller van het ontwerp om die tegenstrijdigheid weg te werken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D’ÉTAT –
DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Jacques JAUMOTTE

³ Gegeven op 5 juni 2013 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2013 ‘betreffende de gereguleerde parkeerzones en de vrijstellingskaarten’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53342.pdf>.

⁴ Volgens artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 stemt de categorie N1 overeen met “voor het vervoer van goederen ontworpen en gebouwde voertuigen met een maximummassa van ten hoogste 3,5 ton”. Van de voertuigen die ressorteren onder de categorie N, stemmen de lichte vrachtwagens overeen met het type of de code van het koetswerk BB.