



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.703/4
du 12 décembre 2018

advies 64.703/4
van 12 december 2018

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
exécution de l'ordonnance du
XXX relative au cyclopartage
en flotte libre'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende uitvoering
van de ordonnantie van XXX
betreffende vrije vloot
fietsdelen'

Le 14 novembre 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 'portant exécution de l'ordonnance du XXX relative au cyclopartage en flotte libre'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 décembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 décembre 2018.

*

Op 14 november 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 'houdende uitvoering van de ordonnantie van XXX betreffende vrije vloot fietsdelen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 december 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 december 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique 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

1. La note aux membres du Gouvernement figurant dans le dossier joint à la demande d'avis indique, pour ce qui concerne le test genre : « Non-application pour non pertinence ».

Conformément à l'article 3, 2^o, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « *test gender* » doit cependant être établi pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire.

L'auteur du projet veillera donc à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire. Le préambule du projet sera complété en conséquence.

2. Conformément à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale',

« Chaque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de *handstreaming*. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

Cependant, le dossier à l'examen ne comporte pas une telle évaluation. L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire. Le préambule du projet sera également complété en conséquence.

3. Les conditions techniques imposées aux véhicules de cyclopartage, qui figurent à l'article 6, § 1^{er}, 1^o, du projet, constituent des « règles techniques » au sens de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information' (ci-après : la directive (UE) 2015/1535).

En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535, de telles règles techniques doivent, lorsqu'elles sont à l'état de projet, être communiquées à la Commission européenne.

En l'espèce, aucune pièce versée au dossier ne permet d'établir que cette formalité a été accomplie.

Il appartiendra à l'auteur du projet de veiller à son accomplissement, lequel sera visé au préambule.

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

Le projet examiné vise à porter exécution à l'ordonnance du 29 novembre 2018 'relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile' (ci-après : « l'ordonnance »).

Cet intitulé¹ sera reproduit dans l'intitulé du projet examiné.

Cette observation vaut également pour l'alinéa 1^{er} du préambule et pour l'article 1^{er}, 1^o, du dispositif.

PRÉAMBULE

1. Il convient de viser plus précisément, au titre de fondement juridique du projet, les articles 3, § 2, 4, § 1^{er}, 6, §§ 1^{er} et 4, 8, § 5, alinéa 3, 10, alinéas 2 et 3, et 12 de l'ordonnance. L'alinéa 1^{er} sera complété sur ce point.

2. L'alinéa 5 relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 64.703/4 du Conseil d'État, donné le 12 décembre 2018, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »².

3. Les avis du Conseil économique et social ainsi que de la Commission de mobilité régionale sont visés au préambule. Ceux-ci ne figurent toutefois pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

S'agissant, dans le présent cas, de consultations dépourvues de caractère obligatoire, elles feront l'objet d'un considérant et non d'un visa.

¹ L'intitulé initial du projet d'ordonnance a été modifié lors de son examen en commission (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2018-2019, n° A-732/2).

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Au 5°, il convient de viser l'article 6, § 1^{er}, 5°, de l'ordonnance, au lieu de l'article 6, § 1^{er}, 4°.

Article 4

1. Il n'y a pas lieu d'indiquer que la décision de l'administration concernant la demande de licence doit être motivée. Cette exigence résulte en effet de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

2. Le délai de six semaines prévu à l'article 4 ne correspond pas à celui de deux mois mentionné à l'article 5. Ces deux dispositions doivent être revues afin d'assurer leur concordance.

3. L'article 4 précise que le délai qu'il fixe prend cours « à partir du troisième jour ouvrable qui suit la date à laquelle le courrier recommandé a été remis aux services postaux ».

Cette formulation omet de prendre en compte l'hypothèse de l'introduction des demandes de licence par voie électronique, pourtant expressément prévue par l'article 2 du projet. Elle n'est, en outre, pas reprise à l'article 12 du projet, qui prévoit également des délais de procédure.

Mieux vaudrait dès lors omettre cette formulation et ajouter au début du projet une disposition générale prévoyant que les règles énoncées par l'article 53*bis* du Code judiciaire s'appliquent aux délais qu'il fixe.

Article 5

La formulation de l'article 5 doit être revue, dans un but de simplification, à la lumière des observations formulées à propos de l'article 4.

Article 6

1. Le paragraphe 2 impose, au titre de condition d'octroi de la licence :

« À tout moment, l'Administration doit disposer des données suivantes :

- le nombre de véhicules de cyclopartage présents sur le territoire de la Région ;
- le nombre de véhicules de cyclopartage mis à la disposition des utilisateurs sur le territoire de la Région ».

La section de législation s'interroge sur la praticabilité de cette exigence d'information « [à] tout moment ». Cette dernière doit être mieux définie, en précisant ses modalités de mise en œuvre.

2. Le paragraphe 3, alinéa 2, permet d'obtenir une exemption partielle lorsque l'opérateur démontre qu'il ne peut techniquement rassembler les données énoncées à l'alinéa 1^{er}. Le mot « partielle » signifie-t-il que l'exemption ne peut concerner que certaines données même dans le cas où l'opérateur apporte une démonstration de l'impossibilité technique de toutes les rassembler ? Et dans cette hypothèse, qui décidera des données pour lesquelles joue l'exemption ? La disposition sera clarifiée sur ce point.

3. Au paragraphe 7, dans la version française, il convient d'utiliser la notion d'« électricité verte » définie à l'article 1^{er}, 4^o.

4. Le paragraphe 9, alinéa 3, indique que le résumé des résultats de l'enquête sera « disponible publiquement » : la section de législation n'aperçoit pas ce que l'auteur du projet envisage ainsi comme publicité ; est-ce une publicité sur le site de l'opérateur, sur le site de l'administration ? La disposition sera précisée.

Article 7

1. L'article 7 du projet dispose :

« § 1. Les zones dans lesquelles il est interdit, temporairement ou de manière permanente, d'entreposer des véhicules de cyclopartage figurent à l'annexe I du présent arrêté.

§ 2. La durée de chaque interdiction temporaire est également reprise à l'annexe I ».

Aucune annexe ne figure toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis. Une note aux membres du Gouvernement indique toutefois que : « les zones concrètes seront reprises ultérieurement dans les annexes I et II de l'arrêté d'exécution selon la procédure prévue dans l'ordonnance. »

Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, il convient d'ajouter une annexe I – Zones dans lesquelles il est interdit d'entreposer des véhicules en cyclopartage, dont le contenu se limiterait actuellement à : « néant ».

2. L'observation qui précède vaut également pour l'article 8 et l'annexe II, relatifs aux zones de concentration.

Article 11

1. Au paragraphe 1^{er}, les mots « l'article 8, § 4 » doivent être remplacés par ceux de « l'article 8, § 5 ».
2. Dans la version française du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 1^{er} tiret, le nombre « 20 » doit être remplacé par le nombre « 200 ».
3. La version française du paragraphe 2, alinéa 2, doit également être corrigée pour rétablir sa concordance avec la version néerlandaise.

Article 12

1. La version française du paragraphe 1^{er}, alinéa 4, sera corrigée pour rétablir sa concordance avec la version néerlandaise.
2. Au paragraphe 1^{er}, alinéas 4 et 5, les mots « signifié » et « signification » seront remplacés par ceux de « notifié » et « notification ».
3. L'auteur du projet ne dispose d'aucun fondement juridique lui permettant de prévoir que des intérêts de retard s'ajoutent à l'amende administrative impayée.

Le paragraphe 2 sera soit omis du projet, soit modifié.

Article 13

L'article 12 de l'ordonnance dispose :

« Le Gouvernement fixe la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, laquelle entre en vigueur au plus tard le 1^{er} février 2019 ».

L'article 13 sera corrigé afin de se conformer à l'ordonnance sur ce point.

OBSERVATION FINALE

Le projet sera complété, afin d'assurer l'exécution de l'article 9, § 4, de l'ordonnance, relatif à la procédure de suspension et de retrait de la licence.

L'article 9, § 4, de l'ordonnance, sera en conséquence ajouté à l'alinéa 1^{er} du préambule.

*

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. In de nota aan de leden van de regering die zich bevindt in het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, wordt in verband met de gendertest het volgende vermeld: “Niet-toepassing door irrelevantie”.

Overeenkomstig artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ moet voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag opgesteld worden van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, “gendertest” genaamd.

De steller van het ontwerp moet er dan ook op toezien dat dit verplicht voorafgaande vormvereiste vervuld wordt. De aanhef van het ontwerp moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

2. Artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ luidt als volgt:

“Elke minister en staatssecretaris evalueert elk ontwerp van wetgevende of regelgevende [akte] vanuit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap dan geeft de minister of staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.”

Het voorliggende dossier bevat echter geen dergelijke evaluatie. De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit verplichte voorafgaande vormvereiste vervuld wordt. De aanhef van het ontwerp moet dienovereenkomstig eveneens aangevuld worden.

3. De aan fietsdeelvoertuigen opgelegde technische voorwaarden die in artikel 6, § 1, 1°, van het ontwerp vermeld worden, vormen “technische voorschriften” in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ (hierna: richtlijn (EU) 2015/1535).

Krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535, moet ieder ontwerp voor een dergelijk technisch voorschrift aan de Europese Commissie meegedeeld worden.

In casu kan uit geen enkel stuk dat bij het dossier gevoegd is, opgemaakt worden dat dit vormvereiste vervuld is.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat het vervuld wordt en in de aanhef moet vermeld worden dat het vervuld is.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

OPSCHRIFT

Het voorliggende ontwerp strekt ertoe uitvoering te verlenen aan de ordonnantie van 29 november 2018 ‘betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto’ (hierna: “de ordonnantie”).

Dat opschrift¹ moet overgenomen worden in het opschrift van het voorliggende ontwerp.

Die opmerking geldt eveneens voor het eerste lid van de aanhef en voor artikel 1, 1°, van het dispositief.

AANHEF

1. Als rechtsgrond van het ontwerp dienen meer specifiek de artikelen 3, § 2, 4, § 1, 6, §§ 1 en 4, 8, § 5, derde lid, 10, tweede en derde lid, en 12 van de ordonnantie vermeld te worden. Het eerste lid moet op dat punt aangevuld worden.

2. Het vijfde lid betreffende het advies van de Raad van State dient als volgt gesteld te worden:

“Gelet op advies 64.703/4 van de Raad van State, gegeven op 12 december 2018, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”².

3. In de aanhef wordt verwezen naar het advies van de Economische en Sociale Raad en naar het advies van de Gewestelijke Mobiliteitscommissie. Die adviezen bevinden zich echter niet in het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier.

Aangezien het in dit geval niet verplicht is om die adviezen in te winnen, moeten ze in een overweging opgenomen worden en niet in een aanhefverwijzing die ingeleid wordt met de woorden “Gelet op”.

¹ Het oorspronkelijke opschrift van het ontwerp van ordonnantie is gewijzigd bij de behandeling van het ontwerp in de commissie (*Parl.St.* Br.H.Parl. 2018-19, nr. A-732/2).

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

DISPOSITIEF

Artikel 1

In onderdeel 5° dient verwezen te worden naar artikel 6, § 1, 5°, van de ordonnantie, en niet naar artikel 6, § 1, 4°.

Artikel 4

1. Er is geen reden om aan te geven dat de beslissing van de Administratie omtrent de vergunningsaanvraag gemotiveerd moet zijn. Dat vereiste vloeit immers voort uit artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

2. De termijn van zes weken waarin artikel 4 voorziet, stemt niet overeen met de termijn van twee maanden waarvan artikel 5 melding maakt. Die twee bepalingen moeten herzien worden om ze met elkaar in overeenstemming te brengen.

3. In artikel 4 staat dat de erin vastgestelde termijn ingaat “vanaf de derde werkdag die volgt op die waarop het aangetekend schrijven aan de postdiensten overhandigd werd”.

Die formulering houdt geen rekening met het feit dat het mogelijk is om de vergunningsaanvragen via elektronische weg in te dienen, een mogelijkheid waarin artikel 2 van het ontwerp nochtans uitdrukkelijk voorziet. Bovendien wordt geen melding gemaakt van die mogelijkheid in artikel 12 van het ontwerp, welk artikel eveneens in proceduretermijnen voorziet.

Die formulering wordt dan ook beter weggelaten en vooraan het ontwerp wordt beter een algemene bepaling toegevoegd die stelt dat de regels vervat in artikel 53*bis* van het Gerechtelijk Wetboek gelden voor de termijnen die in het ontwerp vastgesteld worden.

Artikel 5

Ter wille van de vereenvoudiging moet de formulering van artikel 5 herzien worden in het licht van de opmerkingen die met betrekking tot artikel 4 geformuleerd zijn.

Artikel 6

1. Paragraaf 2 legt de volgende vergunningsvoorwaarde op:

“De Administratie moet op elk moment beschikken over de volgende gegevens:

– het aantal fietsdeelvoertuigen dat aanwezig is op het grondgebied van het Gewest;

– het aantal fietsdeelvoertuigen dat ter beschikking staat van de gebruikers op het grondgebied van het Gewest.”

De afdeling Wetgeving vraagt zich af in hoeverre dat vereiste om “op elk moment” over die informatie te beschikken, werkbaar is. Het moet beter omschreven worden door aan te geven hoe het precies verwezenlijkt zal worden.

2. Krachtens paragraaf 3, tweede lid, kan een gedeeltelijke vrijstelling verkregen worden indien de operator bewijst dat het voor hem technisch onmogelijk is de gegevens te verzamelen die in het eerste lid opgesomd worden. Betekent het woord “gedeeltelijk” dat de vrijstelling alleen betrekking kan hebben op bepaalde gegevens zelfs indien de operator het bewijs levert dat het technisch onmogelijk is om alle gegevens te verzamelen? En wie zal in dat geval bepalen voor welke gegevens de vrijstelling geldt? De bepaling moet op dat punt verduidelijkt worden.

3. In de Franse tekst van paragraaf 7 dient verwezen te worden naar het begrip “électricité verte” zoals dat gedefinieerd wordt in artikel 1, 4°.

4. In paragraaf 9, derde lid, wordt aangegeven dat de samenvatting van de resultaten van de enquête “publiek beschikbaar” zal zijn: het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk welke bekendmaking de steller van het ontwerp beoogt; gaat het om een bekendmaking op de website van de operator of op de website van de administratie? De bepaling moet verduidelijkt worden.

Artikel 7

1. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt:

“§ 1. De zones waarin het permanent of tijdelijk verboden is om fietsdeelvoertuigen te stallen, zijn opgenomen in bijlage I van dit besluit.

§ 2. De duurtijd van elk tijdelijk verbod wordt tevens opgenomen in bijlage I.”

In het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, zit echter geen bijlage. In een nota aan de leden van de Regering staat evenwel het volgende: “De concrete zones worden later via de in de ordonnantie voorziene procedure opgenomen in bijlages I en II van het uitvoeringsbesluit.”

Als dat daadwerkelijk de bedoeling is van de steller van het ontwerp, dient een bijlage I – Zones waarin het verboden is om fietsdeelvoertuigen te stallen, bijgevoegd te worden waarvan de inhoud momenteel beperkt zou zijn tot: “nihil”.

2. De voorgaande opmerking geldt eveneens voor artikel 8 en bijlage II, die betrekking hebben op de concentratiezones.

Artikel 11

1. In paragraaf 1, moeten de woorden “artikel 8, § 4” vervangen worden door de woorden “artikel 8, § 5”.
2. In de Franse tekst van paragraaf 2, eerste lid, eerste streepje, moet het getal “20” vervangen worden door het getal “200”.
3. De Franse tekst van paragraaf 2, tweede lid, moet eveneens aldus verbeterd worden dat hij overeenstemt met de Nederlandse tekst.

Artikel 12

1. De Franse tekst van paragraaf 1, vierde lid, moet aldus verbeterd worden dat hij overeenstemt met de Nederlandse tekst.
2. In paragraaf 1, vierde en vijfde lid, moeten de woorden “betekend” en “betekening” vervangen worden door de woorden “medegedeeld” en “mededeling”.
3. De steller van het ontwerp beschikt niet over de rechtsgrond die hem de mogelijkheid geeft erin te voorzien dat er verwijlintresten komen bij de onbetaalde administratieve boete.

Paragraaf 2 moet ofwel weggelaten worden uit het ontwerp ofwel gewijzigd worden.

Artikel 13

Artikel 12 van de ordonnantie bepaalt:

“De Regering bepaalt de datum van inwerkingtreding van deze ordonnantie, die ten laatste in werking treedt op 1 februari 2019.”

Artikel 13 moet in dat opzicht in overeenstemming gebracht worden met de ordonnantie.

SLOTOPMERKING

Het ontwerp moet aldus aangevuld worden dat uitvoering gegeven wordt aan artikel 9, § 4, van de ordonnantie in verband met de procedure inzake de schorsing en intrekking van de vergunning.

Bijgevolg moet artikel 9, § 4, van de ordonnantie ingevoegd worden in het eerste lid van de aanhef.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET