



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.018/1
van 6 oktober 2020

avis 68.018/1
du 6 octobre 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
25 januari 2018 betreffende het
instellen van een
lage-emissiezone'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale
du 25 janvier 2018 relatif à la
création d'une zone de basses
émissions'

Op 11 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie, 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 25 januari 2018 betreffende het instellen van een lage-emissiezone’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 1 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 oktober 2020.

*

Le 11 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative, 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 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 1^{er} octobre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 octobre 2020.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 ‘betreffende het instellen van een lage-emissiezone’ te wijzigen.

Hiertoe wordt voorzien in de toevoeging van een afwijking voor personen die over een parkeerkaart voor personen met een handicap beschikken en die genieten van een verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg (artikelen 1, 2, 3° en 5°, van het ontwerp), in wijzigingen aan de bestaande afwijkingen op het toegangsverbod tot de lage-emissiezone (hierna: LEZ) (artikel 2, 1°, 2° en 4°), in een verlenging van de geldigheidsduur van drie tot vijf jaar voor de toegestane afwijkingen (artikel 3) en in een machtiging van de statutaire of contractuele personeelsleden van Brussel Fiscaliteit om het Gewest te vertegenwoordigen bij geschillen, waarbij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de volledige aansprakelijkheid op zich neemt van de in dit kader door deze personeelsleden uitgevoerde handelingen (artikel 4). Tevens wordt voorzien in een overgangsregeling (artikel 5).

3.1. Voor de ontworpen regeling kan, met uitzondering van artikel 4 van het ontwerp, rechtsgrond worden gevonden in artikel 3.2.16 van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: het Wetboek).

3.2. In zoverre voor artikel 4 van het ontwerp rechtsgrond zou worden gezocht in artikel 3.2.23 van het Wetboek, waaraan eveneens wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef, dient te worden opgemerkt dat betreffend artikel enkel betrekking heeft op de persoon bij wie de bezwaren kunnen worden ingediend en niet op de vertegenwoordiging van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het in geen regeling betreffende de aansprakelijkheid voorziet en, in tegenstelling tot de ontworpen bepaling die geldt voor het volledige Wetboek, slechts een beperkt toepassingsgebied heeft.

De gemachtigde deelde in dit verband het volgende mee:

“a) Het artikel 4 in ontwerp vindt haar rechtsgrond niet artikel 3.2.23 van het Wetboek.

De mogelijkheid om de verschijning van het Gewest te verzekeren wordt immers voorzien in een ontwerp van Regeringsbesluit : het Gewest wordt vertegenwoordigd door de Regering in gerechtelijke en buitengerechtelijke akten krachtens artikel 82, 1ste alinea, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, toepasbaar op het Gewest conform artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen. De Raad van State heeft in zijn advies 57.984/2/V er aan

herinnerd dat het aan de Regering toebehoort om haar macht in deze materie te (sub)delegeren aan ambtenaren.

Dit werd nogmaals bevestigd in het advies bij het ontwerp tot ordonnantie betreffende de overname van de activiteiten van de Comités tot aankoop van onroerende goederen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (A-288/1, p.18).

b) Het artikel 4 in ontwerp had inderdaad een te ruime reikwijdte in die zin dat enkel betwistingen met betrekking tot de lage-emissiezone werden beoogd; en niet het ganse wetboek.

Bijgevolg dient het artikel te worden aangepast zodat enkel de bepalingen in Hoofdstuk 8 “Lage-emissiezones” van het Wetboek, artikel 3.4.1/1 en het besluit worden geïmplementeerd.

c) Aangezien de aansprakelijkheid niet wordt opgenomen in het Wetboek, dient deze bepaling integraal te worden opgenomen in het besluit.”

Zoals terecht door de gemachtigde wordt aangevoerd, ontleent artikel 4 van het ontwerp rechtsgrond aan artikel 82, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ *juncto* artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

VORMVEREISTEN

4.1. Artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ luidt:

“Onverminderd de in de artikelen 34 tot en met 40 van dit besluit opgenomen uitzonderingen, worden aan de Inspecteur van Financiën, voor voorafgaandelijk advies, de voorontwerpen van ordonnantie, de voorontwerpen van regeringsbesluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing voorgelegd waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan of waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan”.

Artikel 10, § 1, van datzelfde besluit luidt:

“Aan het voorafgaandelijk akkoord van de Minister van Begroting worden voorgelegd de voorontwerpen van ordonnantie, de ontwerpen van regeringsbesluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing : 1° waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan; 2° waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan; [...]”.

4.2. De gemachtigde deelde in dit verband mee dat de budgettaire weerslag van deze maatregelen reeds in het oorspronkelijk besluit werden ingeschat.

Spijts de toelichting van de gemachtigde is de Raad van State, afdeling Wetgeving, van oordeel dat, met de door het voorliggend ontwerp gewijzigde toegang tot de LEZ, waarbij een nieuwe categorie wordt gecreëerd die een aanvraag tot afwijking kan indienen bij Brussel Fiscaliteit, moeilijk kan worden aangenomen dat dergelijke bepalingen de ontvangsten niet

rechtstreeks of onrechtstreeks, in de zin van de artikelen 10 en 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006, zouden kunnen beïnvloeden.

Het advies van de inspecteur van Financiën en het begrotingsakkoord moeten bijgevolg alsnog worden ingewonnen.

4.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3.1 en 3.2 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Er dient een nieuw eerste lid in de aanhef te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 82, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat bij artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 van toepassing is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In het bestaande eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient de verwijzing naar artikel 3.2.23 van het Wetboek te worden geschrapt.

Artikel 2

6. In het ontworpen artikel 5, § 2, 6°, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 wordt bepaald dat deze afwijking niet wordt toegekend aan de voertuigen van categorie M2, klasse A, koetswerkcode CV, en van categorie M3, klasse I, koetswerkcode CE, CF, CG en CH, en klasse II, koetswerkcode CM, CN, CO en CP, zoals bedoeld in artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 15 maart 1968.

6.1. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹

¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015,

6.2. Gevraagd hoe de verschillende behandeling die hier wordt ingevoerd wordt verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel,² antwoordde de gemachtigde:

“Dit punt heeft als doel om de afwijking die voorzien is in artikel 5 voor de voertuigen die uitgerust zijn met een geïntegreerd systeem dat in of aan het voertuig gemonteerd is en dat bestemd is om te worden gebruikt om de rolstoel samen met de gebruiker in het voertuig te plaatsen niet toe te kennen aan bussen (categorie M2 en M3) met een koetswerkcode die aangeeft dat het om een lagevloerbus gaat (M2, klasse A, koetswerkcode CV; M3, klasse I, koetswerkcode CE, CF, CG en CH en klasse II, koetswerkcode CM, CN, CO en CP). Deze toevoeging wordt nodig geacht om te vermijden om afwijkingen toe te kennen aan lagevloerbussen die zijn uitgerust met een oprijplaat voor rolstoelen, wat namelijk het geval is voor onder meer alle bussen van de openbare vervoersmaatschappijen.

De afwijking voor voertuigen die (bij de montage in de fabriek of achteraf) worden uitgerust met een dergelijk ‘geïntegreerd systeem’ werd immers opgenomen om de mobiliteit van personen met een rolstoel niet in het gedrang te brengen door de invoering van de LEZ. Een dergelijke uitrusting gaat namelijk gepaard met een significante investering of meerkost voor een voertuig: het gaat om de plaatsing van een rolstoellift of een oprijplaat waarbij ook vaak het koetswerk wordt verlaagd. Het voertuig kan dus niet zo eenvoudig vervangen worden door een ander voertuig, zonder een impact te veroorzaken op de mobiliteit van personen in een rolstoel.

Voor lage-vloerbussen is de situatie objectief verschillend. De keuze voor een lagevloerbus (in plaats van bussen met een hogere instap) wordt gedreven door de wil de bus veel toegankelijker te maken zijn voor personen met een beperkte mobiliteit in de ruime zin: ouderen, personen met een handicap, maar bijvoorbeeld ook voor kinderwagens, personen met bagage, enz. De bus wordt nog toegankelijker als de lagevloerbus is uitgerust met een uitschuifbare oprijplaat om een rolstoel de bus in te kunnen rijden. Heel veel lagevloerbussen zijn uitgerust met zo’n oprijplaat. Uit de jaarverslagen van de openbaar vervoersmaatschappijen actief in Brussel (MIVB, De Lijn en de TEC), blijkt dat anno 2020 zelfs alle bussen toegankelijk zijn voor rolstoelen. Het aantal buslijnen die als toegankelijk worden beschouwd, zijn echter heel beperkt: om een buslijn toegankelijk te maken, moet niet alleen de bus zijn aangepast, maar ook de halte (en de weg er naar toe). Dat verklaart waarom ze zo weinig rolstoelgebruikers effectief het openbaar vervoer gebruiken en nog steeds hoofdzakelijk gebruik maken van specifiek aangepast transport.

Zonder de voorgestelde aanpassing aan het besluit, zou bijgevolg de facto voor alle lagevloerbussen van het openbaar vervoer (en bij uitbreiding waarschijnlijk zo goed als alle lagevloerbussen gebruikt in het gewest, gezien de oprijplaat zo goed als standaard wordt voorzien) een afwijking kunnen worden aangevraagd. Dit zou disproportioneel zijn t.o.v. van het doel van de afwijking: het zou het effect van de lage-emissiezone uithollen, terwijl een dergelijke afwijking niet nodig is om de mobiliteit van personen in een rolstoel te verzekeren.

Het is ook duidelijk uit het administratief dossier dat de Regering op geen enkel moment voor ogen had om de lagevloerbussen – en dus alle bussen van het openbaar

nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

² Bij de afdeling Bestuursrechtspraak is een procedure hangende tegen het basisbesluit van 25 januari 2018. Bij arrest nr. 247.966 van 30 juni 2020 werden de debatten heropend.

vervoer – een afwijking toe te kennen. Dit zou immers een inbreuk op de gelijkheidsbeginsel inhouden ten opzichte van de bussen zonder lage vloer – die typisch worden ingezet door privé-busmaatschappijen.

Voor bussen met een hoog koetswerk, zoals touringcars, vraagt de uitrusting met een rolstoellift wel een specifieke investering. De bussen die daarmee zijn uitgerust worden dan ook specifiek ingezet voor het vervoer van personen in een rolstoel, wat een afwijking voor deze bussen wel rechtvaardigt.

We kunnen besluiten dat de aanpassing van het besluit die wordt voorgesteld als doel heeft om een vergetelheid van de wetgever recht te zetten.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over de nodige feitelijke gegevens en expertise om de pertinentie van deze verantwoording te beoordelen.

Artikel 5

7. Luidens artikel 5, § 1, van het ontwerp kan, voor de voertuigen die overeenkomstig de bepalingen van artikel 2 van het ontwerp aan de voorwaarden voldoen om van een afwijking te genieten en waarvoor een afwijking wordt aangevraagd, conform de bepalingen van artikel 8 van het te wijzigen besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018, in de drie maanden die volgen op de publicatie van dit besluit in het *Belgisch Staatsblad*, de afwijking worden toegekend met terugwerkende kracht tot ten vroegste 1 april 2020.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor de terugwerkende kracht:

“De datum van 1 april 2020 werd gekozen aangezien op dat moment de overgangsfase op 31 maart 2020 ten einde liep voor de nieuwe categorie van voertuigen (dieselvoertuigen met euronorm 3) die sinds 1 januari 2020 niet meer in de LEZ zijn toegelaten overeenkomstig artikel 20 van het besluit.

De Regering wenst de afwijking retroactief toe te kennen aan personen die de afwijking tot drie maanden na de publicatie van het besluit hebben aangevraagd aangezien het jaar 2020 wegens de Covid-19 epidemie de mogelijkheden van burgers om tijdig een afwijking aan te vragen heeft beperkt/zal beperken.”

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of weldegelijk alle bepalingen³ van de ontworpen regeling kunnen worden ingepast in één van de opgesomde gevallen.

*

³ Bij wijze van voorbeeld: de bestaande afwijkingsmogelijkheden zouden dan retroactief worden teniet gedaan (zie artikel 2, 4°, van het ontwerp).

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 'relatif à la création d'une zone de basses émissions'.

À cet effet, il est prévu d'ajouter une dérogation pour les personnes qui sont titulaires d'une carte de stationnement pour personnes handicapées et qui bénéficient d'une intervention majorée dans les soins de santé (articles 1^{er}, 2, 3^o et 5^o, du projet), d'apporter des modifications aux dérogations en vigueur quant à l'interdiction d'accès à la zone de basses émissions (ci-après : LEZ) (article 2, 1^o, 2^o et 4^o), de porter de trois à cinq ans la durée de validité des dérogations accordées (article 3) et d'habiliter les membres du personnel statutaires et contractuels de Bruxelles-Fiscalité à représenter la Région dans les contestations, la Région de Bruxelles-Capitale assumant l'entière responsabilité des actes posés par ces membres du personnel dans ce cadre (article 4). Un régime transitoire est également prévu (article 5).

3.1. Le dispositif en projet peut, à l'exception de l'article 4 du projet, trouver un fondement juridique dans l'article 3.2.16 de l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie' (ci-après : le Code).

3.2. Dans la mesure où le fondement juridique de l'article 4 du projet serait recherché dans l'article 3.2.23 du Code, auquel fait également référence le premier alinéa du préambule, il faut observer, que l'article en question ne concerne que la personne auprès de qui les réclamations peuvent être introduites et pas la représentation de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'il ne prévoit aucune disposition en matière de responsabilité et que, contrairement à la disposition en projet, qui s'applique à l'ensemble du Code, il n'a qu'un champ d'application limité.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« a) Het artikel 4 in ontwerp vindt haar rechtsgrond niet artikel 3.2.23 van het Wetboek.

De mogelijkheid om de verschijning van het Gewest te verzekeren wordt immers voorzien in een ontwerp van Regeringsbesluit : het Gewest wordt vertegenwoordigd door de Regering in gerechtelijke en buitengerechtelijke akten krachtens artikel 82, 1^{ste} alinea, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, toepasbaar op het Gewest conform artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen. De Raad van State heeft in zijn advies 57.984/2/V er aan herinnerd dat het aan de Regering toebehoort om haar macht in deze materie te (sub)delegeren aan ambtenaren.

Dit werd nogmaals bevestigd in het advies bij het ontwerp tot ordonnantie betreffende de overname van de activiteiten van de Comités tot aankoop van onroerende goederen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (A-288/1, p.18).

b) Het artikel 4 in ontwerp had inderdaad een te ruime reikwijdte in die zin dat enkel betwistingen met betrekking tot de lage-emissiezone werden beoogd; en niet het ganse wetboek.

Bijgevolg dient het artikel te worden aangepast zodat enkel de bepalingen in Hoofdstuk 8 'Lage-emissiezones' van het Wetboek, artikel 3.4.1/1 en het besluit worden geïnterpreteerd.

c) Aangezien de aansprakelijkheid niet wordt opgenomen in het Wetboek, dient deze bepaling integraal te worden opgenomen in het besluit ».

Comme l'indique à bon droit le délégué, l'article 4 du projet puise son fondement juridique dans l'article 82, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

FORMALITÉS

4.1. 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' dispose :

« Sans préjudice des exceptions reprises aux articles 34 à 40 compris du présent arrêté, sont soumis à l'avis préalable de l'Inspecteur des Finances les avant-projets d'ordonnance, les avant-projets d'arrêté, de circulaire ou de décision pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistantes ou qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses ».

L'article 10, § 1^{er}, de ce même arrêté s'énonce comme suit :

« Sont soumis à l'accord budgétaire préalable du Ministre du Budget les avant-projets d'ordonnance, les projets d'arrêté du Gouvernement et d'arrêté ministériel, de circulaire ou de décision : 1° pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistantes; 2° qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses ; [...] ».

4.2. À cet égard, le délégué a communiqué que l'incidence budgétaire de ces mesures avait déjà été évaluée dans l'arrêté initial.

En dépit du commentaire du délégué, le Conseil d'État, section de législation, estime qu'il est difficile de considérer que les dispositions du projet à l'examen, qui modifient l'accès à la LEZ en créant une nouvelle catégorie autorisée à introduire une demande de dérogation auprès de Bruxelles-Fiscalité, ne pourraient pas influencer directement ou indirectement les recettes, au sens des articles 10 et 32 de l'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006.

Il faudra par conséquent encore recueillir l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord budgétaire.

4.3. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient de nouveau être soumises pour avis à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule doit être mis en conformité avec ce qui a été observé aux points 3.1 et 3.2 relativement au fondement juridique.

Il faut insérer dans le préambule un nouvel alinéa, faisant référence à l'article 82, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, que l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 a rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans le premier alinéa actuel du préambule, qui devient le deuxième alinéa, la référence à l'article 3.2.23 du Code sera supprimée.

Article 2

6. L'article 5, § 2, 6°, alinéa 2, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 précise que cette dérogation n'est pas accordée aux véhicules de la catégorie M2, classe A, code carrosserie CV, et de la catégorie M3, classe I, code carrosserie CE, CF, CG et CH, et classe II, code carrosserie CM, CN, CO en CP, visés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1968.

6.1. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé¹.

¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

6.2. Interrogé sur le point de savoir comment la différence de traitement ainsi établie est justifiée au regard du principe d'égalité², le délégué a répondu :

« Dit punt heeft als doel om de afwijking die voorzien is in artikel 5 voor de voertuigen die uitgerust zijn met een geïntegreerd systeem dat in of aan het voertuig gemonteerd is en dat bestemd is om te worden gebruikt om de rolstoel samen met de gebruiker in het voertuig te plaatsen niet toe te kennen aan bussen (categorie M2 en M3) met een koetswerkcode die aangeeft dat het om een lagevloerbus gaat (M2, klasse A, koetswerkcode CV; M3, klasse I, koetswerkcode CE, CF, CG en CH en klasse II, koetswerkcode CM, CN, CO en CP). Deze toevoeging wordt nodig geacht om te vermijden om afwijkingen toe te kennen aan lagevloerbussen die zijn uitgerust met een oprijplaat voor rolstoelen, wat namelijk het geval is voor onder meer alle bussen van de openbare vervoersmaatschappijen.

De afwijking voor voertuigen die (bij de montage in de fabriek of achteraf) worden uitgerust met een dergelijk 'geïntegreerd systeem' werd immers opgenomen om de mobiliteit van personen met een rolstoel niet in het gedrang te brengen door de invoering van de LEZ. Een dergelijke uitrusting gaat namelijk gepaard met een significante investering of meerkost voor een voertuig: het gaat om de plaatsing van een rolstoellift of een oprijplaat waarbij ook vaak het koetswerk wordt verlaagd. Het voertuig kan dus niet zo eenvoudig vervangen worden door een ander voertuig, zonder een impact te veroorzaken op de mobiliteit van personen in een rolstoel.

Voor lage-vloerbussen is de situatie objectief verschillend. De keuze voor een lagevloerbus (in plaats van bussen met een hogere instap) wordt gedreven door de wil de bus veel toegankelijker te maken zijn voor personen met een beperkte mobiliteit in de ruime zin: ouderen, personen met een handicap, maar bijvoorbeeld ook voor kinderwagens, personen met bagage, enz. De bus wordt nog toegankelijker als de lagevloerbus is uitgerust met een uitschuifbare oprijplaat om een rolstoel de bus in te kunnen rijden. Heel veel lagevloerbussen zijn uitgerust met zo'n oprijplaat. Uit de jaarverslagen van de openbaar vervoersmaatschappijen actief in Brussel (MIVB, De Lijn en de TEC), blijkt dat anno 2020 zelfs alle bussen toegankelijk zijn voor rolstoelen. Het aantal buslijnen die als toegankelijk worden beschouwd, zijn echter heel beperkt: om een buslijn toegankelijk te maken, moet niet alleen de bus zijn aangepast, maar ook de halte (en de weg er naar toe). Dat verklaart waarom ze zo weinig rolstoelgebruikers effectief het openbaar vervoer gebruiken en nog steeds hoofdzakelijk gebruik maken van specifiek aangepast transport.

Zonder de voorgestelde aanpassing aan het besluit, zou bijgevolg de facto voor alle lagevloerbussen van het openbaar vervoer (en bij uitbreiding waarschijnlijk zo goed als alle lagevloerbussen gebruikt in het gewest, gezien de oprijplaat zo goed als standaard wordt voorzien) een afwijking kunnen worden aangevraagd. Dit zou disproportioneel zijn t.o.v. van het doel van de afwijking: het zou het effect van de lage-emissiezone uithollen, terwijl een dergelijke afwijking niet nodig is om de mobiliteit van personen in een rolstoel te verzekeren.

² Une procédure visant l'arrêté de base du 25 janvier 2018 est pendante devant la section du contentieux administratif. L'arrêt n° 247.966 du 30 juin 2020 a rouvert les débats.

Het is ook duidelijk uit het administratief dossier dat de Regering op geen enkel moment voor ogen had om de lagevloerbussen – en dus alle bussen van het openbaar vervoer – een afwijking toe te kennen. Dit zou immers een inbreuk op de gelijkheidsbeginsel inhouden ten opzichte van de bussen zonder lage vloer – die typisch worden ingezet door privé-busmaatschappijen.

Voor bussen met een hoog koetswerk, zoals touringcars, vraagt de uitrusting met een rolstoellift wel een specifieke investering. De bussen die daarmee zijn uitgerust worden dan ook specifiek ingezet voor het vervoer van personen in een rolstoel, wat een afwijking voor deze bussen wel rechtvaardigt.

We kunnen besluiten dat de aanpassing van het besluit die wordt voorgesteld als doel heeft om een vergetelheid van de wetgever recht te zetten ».

Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas des éléments de fait et de l'expertise nécessaires pour apprécier la pertinence de cette justification.

Article 5

7. L'article 5, § 1^{er}, du projet dispose que, pour les véhicules qui, suite aux dispositions de l'article 2 du projet, répondent aux conditions de dérogation et pour lesquels une demande de dérogation est introduite, conformément aux dispositions de l'article 8 de l'arrêté à modifier, dans les trois mois après la publication de cet arrêté au *Moniteur belge*, la dérogation est octroyée avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2020 au plus tôt.

À cet égard, il faut observer que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Le délégué a justifié la rétroactivité ainsi qu'il suit :

« De datum van 1 april 2020 werd gekozen aangezien op dat moment de overgangsfase op 31 maart 2020 ten einde liep voor de nieuwe categorie van voertuigen (dieselvoertuigen met euronorm 3) die sinds 1 januari 2020 niet meer in de LEZ zijn toegelaten overeenkomstig artikel 20 van het besluit.

De Regering wenst de afwijking retroactief toe te kennen aan personen die de afwijking tot drie maanden na de publicatie van het besluit hebben aangevraagd aangezien het jaar 2020 wegens de Covid-19 epidemie de mogelijkheden van burgers om tijdig een afwijking aan te vragen heeft beperkt/zal beperken ».

Les auteurs du projet devront examiner si toutes les dispositions ³ du règlement en projet peuvent effectivement s'inscrire dans l'un des cas énumérés.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³ À titre d'exemple : les possibilités de dérogation existantes devraient alors être annulées avec effet rétroactif (voir l'article 2, 4°, du projet).