



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.152/4
du 8 novembre 2021

advies 70.152/4
van 8 november 2021

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
organisation de la politique du
stationnement et redéfinissant
les missions et modalités de
gestion de l'Agence du
Stationnement de la Région de
Bruxelles-Capitale'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende organisatie van het
parkeerbeleid en
herdefiniëring van de
opdrachten en
beheersmodaliteiten van het
Parkeeragentschap van het
Brussels Hoofdstedelijk
Gewest'

Le 8 septembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant organisation de la politique du stationnement et redéfinissant les missions et modalités de gestion de l'Agence du Stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 novembre 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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 8 novembre 2021.

*

Op 8 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met mobiliteit, openbare werken en verkeersveiligheid verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende organisatie van het parkeerbeleid en herdefiniëring van de opdrachten en beheersmodaliteiten van het Parkeeragentschap van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 8 november 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 8 november 2021.

*

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

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

CHAPITRE 1^{ER} – DES DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 2

1. Le 4^o définit la notion de « parking public » dans les termes suivants :

« parking public : tout parking accessible au public et répondant aux conditions déterminées par le Gouvernement, qu'il s'agisse d'un parking appartenant à la Région ou à toute autre personne morale de droit public ou de droit privé ».

Dans cette définition, les mots « déterminées par le Gouvernement » seront complétés par les mots « en application de l'article 4 », afin d'y renvoyer à la disposition délimitant les contours de l'habilitation donnée au Gouvernement en la matière.

2. Une observation similaire vaut pour la définition de la notion de « véhicule partagé », figurant au 10^o, dans laquelle il convient de faire référence aux articles 12 et 18 de l'avant-projet, dont le prescrit correspond respectivement à celui des articles 8 et 6 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 janvier 2009 'portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale'¹.

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ À cet égard, il est renvoyé à l'avis n° 52.222/4 donné le 7 novembre 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2013 'fixant les modalités d'utilisation des places de stationnement par les opérateurs de véhicules à moteur partagés', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52222.pdf>.

CHAPITRE 2 – DES ENJEUX ET DES INSTRUMENTS

Article 3bis

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur ce qu'en matière de création et d'organisation des services publics, il résulte tant des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, en ce qui concerne l'autorité fédérale, que de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'², en ce qui concerne les Régions et Communautés, que les fonctions, commissions, comités, conseils, organes consultatifs et autres « observatoires » rattachés au pouvoir exécutif et destinés à être consultés exclusivement par lui, doivent être créés et réglés par celui-ci et non par le législateur, qui n'a pas à s'immiscer dans cette matière. Par contre, lorsque la consultation de l'organe créé est obligatoire, que ses avis sont susceptibles de lier l'autorité ou que des obligations sont imposées à des tiers, c'est au législateur qu'il revient de créer cet organe, de définir ses missions, sa composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement. En dehors de ces hypothèses, l'intervention du pouvoir législatif n'est possible et requise que dans des matières concernant des dispositions qui, en vertu de la Constitution ou d'une loi de réformes institutionnelles, ne peuvent être édictées que par le législateur³.

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

2. Il n'y a pas lieu de numéroter en *bis*, *ter*, etc., un nouveau texte normatif. L'usage de ce type de subdivision, ou de la subdivision en /1, /2, etc., doit être réservé à l'insertion de nouvelles dispositions par de futurs textes modificatifs.

L'article 3bis de l'avant-projet sera renuméroté en article 4, et la suite de la numérotation des articles revue en conséquence.

Les renvois internes aux dispositions renumérotées seront également revus.

CHAPITRE 3 – DE LA COORDINATION DU STATIONNEMENT EN VOIRIE ET HORS VOIRIE

Article 4

L'alinéa 3 dispose :

« Le Gouvernement est habilité à mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour accompagner le report du stationnement en voirie vers le hors voirie ».

² Rendu applicable par l'article 40, § 1, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

³ Voir par exemple l'avis n° 43.685/4 donné le 12 mars 2008 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'.

Si cette disposition doit s'entendre comme un simple rappel du pouvoir général d'exécution que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980⁴, confère au Gouvernement, elle est superflue et sera omise.

Si, par contre et comme semble le laisser entendre le commentaire de cet article⁵, sa portée est plus large, il y a lieu de mieux délimiter l'objet et les limites de cette habilitation, afin de donner un fondement juridique sûr aux mesures d'exécution qui seraient adoptées sur sa base.

CHAPITRE 4 – DU STATIONNEMENT EN VOIRIE

Article 8

La structure du chapitre 4 sera revue afin d'intégrer l'article 8 dans sa division en sections.

Article 9

Au paragraphe 2, les mots « de stationnement » seront insérés entre les mots « la durée maximale » et les mots « et les conditions d'utilisation ».

Article 13

Contrairement à l'article 37, alinéa 2, de l'ordonnance du 22 janvier 2009⁶, l'alinéa 2 ne permet pas de déterminer le redevable de la redevance due pour l'occupation d'un emplacement de stationnement par un véhicule non immatriculé.

À cet égard, il doit être relevé que la définition des termes « emplacement de stationnement », figurant à l'article 2, 1°, de l'avant-projet, ne fait plus référence au caractère motorisé des véhicules destinés à y stationner, contrairement à la définition de la « place de stationnement », reprise à l'article 2, 1°, de l'ordonnance du 22 janvier 2009.

L'article 13 sera réexaminé à la lumière de cette observation.

⁴ Rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

⁵ Celui-ci énonce :

« Le Gouvernement est habilité à mettre en œuvre toutes mesures nécessaires pour accompagner le report du stationnement en voirie vers le hors voirie.

Parmi les mesures envisagées, pourront être notamment mises en place des actions de sensibilisation ou de communication ciblant les usagers et la mise en place d'un soutien qui, dans une phase transitoire, visera à rendre davantage attractif le stationnement hors voirie ».

⁶ Lequel dispose :

« La redevance est mise à charge du conducteur du véhicule à moteur occupant une place de stationnement ou, à défaut de connaissance de celui-ci, de la personne au nom de laquelle ce véhicule à moteur est immatriculé ».

Article 15

Comme le confirme le commentaire de l'article 15, le paragraphe 4 de cette disposition est un simple rappel du fait que l'ordonnance du 14 mai 1998 'organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale' s'applique aux règlements-redevances communaux de stationnement.

Un tel rappel dépourvu de portée normative n'a pas sa place dans le dispositif d'une ordonnance et sera donc omis. Il peut, par contre, figurer utilement dans son exposé des motifs ou le commentaire des articles.

Article 16

Au paragraphe 2, il n'est pas prévu que le premier rappel gratuit qui est envoyé l'est par recommandé.

Or, il n'est pas garanti que « l'invitation à acquitter la redevance forfaitaire dans un délai de douze jours », lorsqu'elle est « apposée sur le pare-brise du véhicule » en application de l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet, soit toujours présente au moment où le conducteur du véhicule récupère celui-ci.

Dès lors, à défaut d'un envoi par recommandé du premier rappel gratuit, il n'est pas certain que l'intéressé aura bien reçu ce rappel, de sorte que si celui-ci ne lui est pas parvenu, il verra la redevance être majorée conformément à ce qui est prévu à l'article 16, § 3, sans que, dans l'hypothèse envisagée, il n'ait été informé qu'il devait acquitter la redevance concernée.

Par ailleurs, le délai de quinze jours laissé au débiteur pour introduire une réclamation ne devrait pas courir à compter de l'élément incertain que constitue la date de l'invitation à payer déposée sur le pare-brise du véhicule comme le permet l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, mais à partir du premier rappel gratuit envoyé par recommandé.

L'article 16 sera revu pour éviter, dans le souci d'assurer une perception rapide des redevances en voie de recouvrement, de porter une atteinte excessive à la protection juridique des droits du redevable présumé de celles-ci.

Article 19

1. Au paragraphe 1^{er}, il convient de se référer à l'article 18, alinéa 1^{er}, 2^o, au lieu de l'article 18, alinéa 1^{er}, 3^o ⁷.

2. Au paragraphe 2, il convient de se référer à l'article 18, alinéa 1^{er}, 4^o, au lieu de l'article 18, alinéa 1^{er}, 5^o ⁸.

⁷ Comparer avec l'article 39, § 1^{er}, de l'ordonnance du 22 janvier 2009.

⁸ Comparer avec l'article 39, § 2, de l'ordonnance du 22 janvier 2009.

3. Au paragraphe 3, il convient de se référer à l'article 9, alinéa 1^{er}, 3°, au lieu de l'article 9, alinéa 1^{er}, 4°⁹.

Article 21

1. Le paragraphe 3 dispose dans l'hypothèse où les missions de contrôle et de perception des redevances de stationnement ont été confiées à l'Agence du stationnement :

« Une fois les couts indemnisés, le résultat ex[c]édentaire est versé à chacune des communes. Un montant correspondant à 15 % du résultat ex[c]édentaire est toutefois conservé par l'Agence du stationnement.

Lorsque les couts excèdent les recettes, l'Agence du stationnement supporte sa part du déficit ».

L'alinéa 2 sera revu afin de mieux en définir la portée. Le commentaire de cette disposition¹⁰ sera, à tout le moins, complété à cet effet.

2. Si l'habilitation prévue au paragraphe 4 doit s'entendre comme un simple rappel du pouvoir général d'exécution que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980¹¹ confère au Gouvernement, elle est superflue et sera omise. Si, par contre, sa portée est plus large, il convient de compléter le dispositif en vue d'identifier le ou les objets sur lesquels elle porte.

CHAPITRE 5 – DU PLAN RÉGIONAL DE POLITIQUE DU STATIONNEMENT

Article 22

À l'alinéa 3, 3°, b), il convient de se référer à l'article 9, et non à l'article 8¹².

Article 23

Au paragraphe 2, dans la dernière phrase, plutôt que prévoir qu'à l'échéance, l'avis qui n'aurait pas été transmis est réputé favorable, il y a lieu d'énoncer qu'il est passé outre à l'absence d'avis donné dans le délai prévu.

La même observation vaut pour le paragraphe 3, alinéa 3, et pour l'article 31, alinéa 2.

⁹ Comparer avec l'article 39, § 3, de l'ordonnance du 22 janvier 2009.

¹⁰ Lequel se borne actuellement à énoncer que « Dans le cas où il n'y a pas de résultat excédentaire, l'Agence ne supporte que sa part du déficit ».

¹¹ Rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

¹² Comparer avec l'article 9, alinéa 3, 2°, b), de l'ordonnance du 22 janvier 2009.

CHAPITRE 6 – DES PLANS D’ACTION COMMUNAUX DE STATIONNEMENTArticle 31

Les mots « de la Région de Bruxelles-Capitale » seront insérés entre les mots « à chacune des communes » et les mots « qui lui sont limitrophes ».

CHAPITRE 7 – DE L’AGENCE DU STATIONNEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALEArticle 36

Le paragraphe 2, alinéa 4, 2°, dispose que cinq des quinze membres du conseil d’administration de l’Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale « sont désignés par le Gouvernement sur base d’une liste communiquée par les communes de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Le paragraphe 2, alinéas 5 et 6, dispose ensuite :

« Si la liste visée à l’alinéa 4, 2°, n’est pas communiquée dans les soixante jours à compter du jour où il leur en est fait la demande ou si elle ne permet pas une désignation en conformité avec les règles de répartition linguistiques et de genre, les administrateurs restent en fonction jusqu’à leur remplacement.

Il est procédé au renouvellement du conseil d’administration dans les six mois qui suivent le renouvellement du Parlement bruxellois. Les administrateurs restent en fonction jusqu’à leur remplacement ».

Le commentaire de cette disposition précise toutefois :

« [...] si les communes sont en incapacité de communiquer en temps utiles une proposition adéquate de membres permettant de respecter les équilibres linguistiques et de genre, pour éviter une paralysie, les administrateurs représentants les communes issus de la dernière législature sont maintenus dans leurs fonctions jusqu’à ce que les communes communiquent effectivement une proposition adéquate ».

Cette disposition et son commentaire seront revus afin d’en assurer la concordance en ce qui concerne le dépassement du délai de soixante jours prévu au paragraphe 2, alinéa 5.

Article 40

Les 1° à 14° énumèrent les missions dont est chargée l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cadre de sa mission générale consistant à « exécuter la politique du stationnement de la Région et d'en assurer le bon fonctionnement ». La première de ces missions est définie comme suit :

« 1° la création et la mise à jour d'une banque de données, nommée Observatoire régional du stationnement contenant les informations utiles à l'élaboration, l'évaluation et l'adaptation du plan régional de politique du stationnement et des plans d'action communaux de stationnement ainsi qu'à la production d'études relatives au stationnement ; la mise à disposition de la banque de données, des méthodes de calcul et des études se fait conformément aux normes adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public étant entendu que les différents acteurs en matière de stationnement mettent à disposition de l'Agence du stationnement les données en leur possession, notamment les plaques d'immatriculation des véhicules, pour assurer cette mission.

Le Gouvernement établit la liste des catégories de données à caractère personnel pouvant être traitées par l'Agence pour alimenter la banque de données ainsi que leur durée de conservation.

La banque de données ne contient que des données anonymes ».

Même si la banque de données en projet ne contient, comme le précise le 1°, alinéa 3, que des données anonymes, l'élaboration de ces dernières repose sur des traitements de données à caractère personnel, comme le confirme l'alinéa 2.

Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021,

« Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle ¹³.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur ¹⁴.

¹³ Note de bas de page n° 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

¹⁴ Note de bas de page n° 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle: voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

Par conséquent, les ‘éléments essentiels’ des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des ‘éléments essentiels’ les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données »¹⁵.

Conformément à ces principes, il convient de préciser, dans le texte de l’avant-projet d’ordonnance même et dans le respect du principe de minimisation des données prescrit par l’article 5, paragraphe 1, c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ‘relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE’ (règlement général sur la protection des données), quelles sont les catégories de données à caractère personnel qui peuvent être traitées, ainsi que leur délai maximum de conservation, plutôt que d’habiliter purement et simplement le Gouvernement à le faire.

Le législateur définira également de manière explicite le gestionnaire du traitement, la disposition à l’examen en son 1°, alinéa 1^{er}, se limitant à confier à l’Agence du stationnement « la création et la mise à jour d’une banque de données », tandis que l’alinéa 2, en évoquant les « données à caractère personnel pouvant être traitées par l’Agence pour alimenter la banque de données », laisse apparaître, mais de manière indirecte, que ce rôle incombe à l’Agence.

Article 49

Les « organismes administratifs autonomes de seconde catégorie » sont mentionnés à l’article 85, 2° (et non 1°), de l’ordonnance du 23 février 2006 ‘organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle’.

La disposition sera corrigée sur ce point.

CHAPITRE 9 – DES DISPOSITIONS FINALES

Le chapitre 9 de l’avant-projet sera renuméroté en chapitre 8.

Article 51

L’article 51 vise à remplacer l’article 2.3.52 de l’ordonnance du 2 mai 2013 ‘portant le Code bruxellois de l’Air, du Climat et de la Maîtrise de l’Énergie’.

¹⁵ Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi ‘relative aux mesures de police administrative lors d’une situation d’urgence épidémique’, l’observation 101, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>.

Le nouveau dispositif ne correspond toutefois qu'au prescrit des seuls alinéas 2 et 3 du paragraphe 3, de cet article.

L'article 51 aboutit donc à supprimer purement et simplement le prescrit de l'article 2.3.52, §§ 1^{er}, 2, et 3, alinéa 1^{er}, qui définit le champ d'application du chapitre 3 du titre 3, du livre 2, de l'ordonnance du 2 mai 2013, ce qui, à la lecture du commentaire de cette disposition, ne semble pas être l'intention de son auteur.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 54

1. L'article 54 de l'avant-projet vise à abroger les articles 15, 16 et 17 de l'ordonnance du 3 avril 2014 'relative aux règlements complémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le coût de la signalisation routière'. Le commentaire de cette disposition précise :

« Article 55

Cet article abroge les articles 15 à 17 de l'ordonnance du 3 avril 2014 qui, compte tenu du projet d'ordonnance, n'auront plus d'intérêt. Ils sont donc abrogés dans un souci de sécurité juridique ».

La section de législation n'aperçoit toutefois pas quelle serait la disposition de l'avant-projet dont la portée rendrait sans intérêt le prescrit de l'article 16 de l'ordonnance du 3 avril 2014 précitée, lequel dispose :

« En vue de l'encaissement des redevances de stationnement visées à l'article 15, le Ministre compétent, les communes, l'Agence du Stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale et leurs concessionnaires respectifs sont habilités à demander l'identité du titulaire du numéro de la plaque d'immatriculation à l'autorité chargée de l'immatriculation des véhicules et ce, conformément à la loi sur la protection de la vie privée ».

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

2. Dans l'historique des modifications antérieures subies par les articles que la disposition à l'examen abroge, il n'y pas lieu de citer l'intitulé des ordonnances qui ont modifié ces articles ¹⁶.

Article 56

Au 2° la référence faite à l'article 54 est inexacte et sera corrigée, en tenant notamment compte des observations formulées à propos de l'article 3bis.

*

¹⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 115, a).

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

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

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

DISPOSITIEF

HOOFDSTUK 1 – ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 2

1. In punt 4° wordt het begrip “openbare parking” als volgt gedefinieerd:

“openbare parking: elke parking die voor het publiek toegankelijk is en voldoet aan de door de Regering vastgelegde voorwaarden, ongeacht of dit een parking is die toebehoort aan het Gewest of aan gelijk welke andere privaatrechtelijke of publiekrechtelijke persoon.”

In die definitie moeten de woorden “door de Regering vastgelegde” vervangen worden door de woorden “door de Regering met toepassing van artikel 4 vastgelegde” teneinde aldus te verwijzen naar de bepaling waarin de machtiging afgebakend wordt die ter zake aan de regering verleend wordt.

2. Een soortgelijke opmerking geldt voor de in punt 10° vervatte definitie van het begrip “deelvoertuig”, waarin dient verwezen te worden naar de artikelen 12 en 18 van het voorontwerp, waarin hetgeen voorgeschreven wordt respectievelijk overeenstemt met hetgeen voorgeschreven wordt in de artikelen 8 en 6 van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 22 januari 2009 ‘houdende de organisatie van het parkeerbeleid en de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap’.¹

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

¹ In dat verband wordt verwezen naar advies 52.222/4, op 7 november 2012 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot 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’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52222.pdf>.

HOOFDSTUK 2 – UITDAGINGEN EN MIDDELEN

Artikel 3bis

De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt erop gevestigd dat inzake de oprichting en de organisatie van de overheidsdiensten zowel uit de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, wat de federale overheid betreft, als uit artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’,² wat de gewesten en de gemeenschappen betreft, voortvloeit dat de functies, commissies, comités, raden, adviesorganen en andere “observatoria” die tot de uitvoerende macht behoren en waarvan het de bedoeling is dat ze uitsluitend door haar geraadpleegd worden, door haar opgericht en georganiseerd moeten worden en niet door de wetgever die zich in die aangelegenheid niet te mengen heeft. Wanneer het orgaan dat opgericht wordt verplicht geraadpleegd moet worden, de adviezen ervan de overheid kunnen binden of verplichtingen opgelegd worden aan derden, staat het echter aan de wetgever dat orgaan op te richten en de opdrachten ervan, de samenstelling ervan, de eventueel aan de leden ervan toegekende schadeloosstellingen of bezoldigingen, alsook de essentiële regels inzake de werking ervan, te bepalen. Buiten die gevallen is het optreden van de wetgevende macht enkel mogelijk en vereist inzake aangelegenheden met betrekking tot bepalingen die krachtens de Grondwet of een wet tot hervorming der instellingen enkel door de wetgever uitgevaardigd kunnen worden.³

De bepaling moet in het licht van die opmerking opnieuw onderzocht worden.

2. In een nieuwe regelgevende tekst mag er niet genummerd worden met *bis*, *ter*, enz. Dat soort van onderverdeling of de onderverdeling met /1, /2, enz., mag enkel gebruikt worden wanneer nieuwe bepalingen ingevoegd worden bij toekomstige wijzigingsteksten.

Artikel 3bis van het voorontwerp moet vernummerd worden tot artikel 4 en het vervolg van de nummering van de artikelen moet dienovereenkomstig herzien worden.

De interne verwijzingen naar de vernummerde bepalingen moeten eveneens herzien worden.

HOOFDSTUK 3 – OVER DE COORDINATIE VAN HET PARKEREN OP DE WEGENIS EN DAARBUITEN

Artikel 4

Het derde lid luidt als volgt:

“De Regering is gemachtigd om alle noodzakelijke maatregelen te treffen om de overschakeling te begeleiden van parkeren op de wegenis naar parkeren daarbuiten.”

² Van toepassing verklaard bij artikel 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

³ Zie bijvoorbeeld advies 43.685/4, op 12 maart 2008 gegeven over het voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 6 november 2008 ‘houdende rationalisatie van de adviesverlenende functie’.

Zo die bepaling begrepen moet worden als een loutere herinnering aan de bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980⁴ aan de regering toegekende algemene uitvoeringsbevoegdheid, is ze overbodig en moet ze weggelaten worden.

Zo de genoemde bepaling evenwel, zoals de commentaar bij dat artikel ook laat uitschijnen,⁵ verder reikt, dient beter afgebakend te worden waarop die machtiging betrekking heeft en wat de grenzen ervan zijn, teneinde een zekere rechtsgrond te verlenen aan de uitvoeringsmaatregelen die op basis van die machtiging genomen zouden worden.

HOOFDSTUK 4 – PARKEREN OP DE WEGENIS

Artikel 8

De structuur van hoofdstuk 4 moet herzien worden teneinde artikel 8 op te nemen in de indeling van het hoofdstuk in afdelingen.

Artikel 9

In paragraaf 2 moeten de woorden “de maximale duur” vervangen worden door de woorden “de maximale parkeerduur”.

Artikel 13

Anders dan in artikel 37, tweede lid, van de ordonnantie van 22 januari 2009,⁶ kan uit het tweede lid niet opgemaakt worden wie de schuldenaar is van de retributie die verschuldigd is voor het bezetten van een parkeerplaats door een niet-ingeschreven voertuig.

In dat verband moet opgemerkt worden dat in de in artikel 2, 1°, van het voorontwerp vervatte definitie van het begrip “parkeerplaats/emplacement de stationnement” niet meer verwezen wordt naar het gemotoriseerde karakter van de voertuigen waarvan het de bedoeling is dat ze daar parkeren, anders dan in de definitie van “parkeerplaats/place de stationnement” die in artikel 2, 1°, van de ordonnantie van 22 januari 2009 gegeven wordt.

Artikel 13 moet in het licht van die opmerking opnieuw onderzocht worden.

⁴ Van toepassing verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

⁵ In die commentaar staat het volgende:

“De Regering wordt gemachtigd alle nodige maatregelen te nemen om de verschuiving van parkeren op de wegenis naar parkeren erbuiten te ondersteunen.

Onder de overwogen maatregelen kunnen met name sensibiliserings- of communicatieacties gericht op de gebruikers opgezet worden en de invoering van een ondersteuning die, in een overgangsfase, tot doel heeft de het parkeren buiten de wegenis aantrekkelijker te maken.”

⁶ Het artikel luidt als volgt:

“De retributie is ten laste van de bestuurder van het motorvoertuig dat een parkeerplaats bezet of, indien deze niet gekend is, de persoon op wiens naam het motorvoertuig is ingeschreven.”

Artikel 15

In de commentaar bij artikel 15 wordt bevestigd dat paragraaf 4 van die bepaling een loutere herinnering is aan het feit dat de ordonnantie van 14 mei 1998 ‘houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ van toepassing is op de gemeentelijke parkeerretributiereglementen.

Een dergelijke herinnering die geen regelgevende kracht heeft, hoort niet thuis in het dispositief van een ordonnantie en moet dan ook weggelaten worden. Het kan echter nuttig zijn om die herinnering op te nemen in de memorie van toelichting of in de commentaar bij de artikelen van de ordonnantie.

Artikel 16

In paragraaf 2 wordt niet bepaald dat de eerste kosteloze herinnering aangetekend verstuurd wordt.

Er is echter geen garantie dat “het verzoek tot betaling van de forfaitaire retributie binnen een termijn van twaalf dagen”, wanneer het met toepassing van artikel 16, § 1, eerste lid, 1°, van het voorontwerp “op de voorruit van het voertuig aangebracht wordt”, zich daar nog steeds bevindt op het ogenblik dat de bestuurder zijn voertuig ophaalt.

Aangezien de eerste kosteloze herinnering niet aangetekend verstuurd wordt, is het dus niet zeker dat de betrokkene die herinnering wel degelijk ontvangen zal hebben. Als hij die herinnering niet ontvangen heeft, zal hij de retributie dan ook overeenkomstig het bepaalde in artikel 16, § 3, verhoogd zien worden, terwijl hij er in het beoogde geval niet van op de hoogte was dat hij de betrokken retributie moest betalen.

Overigens zou de termijn van vijftien dagen waarover de schuldenaar overeenkomstig artikel 16, § 1, tweede lid, beschikt om een bezwaar in te dienen niet moeten ingaan op de datum dat het verzoek tot betaling op de voorruit van het voertuig aangebracht wordt – wat toch een onzeker element is –, maar op het ogenblik dat de eerste kosteloze herinnering aangetekend verstuurd wordt.

Om ervoor te zorgen dat de retributies die op het punt staan ingevorderd te worden snel geïnd kunnen worden, moet artikel 16 herzien worden teneinde te voorkomen dat op buitensporige wijze afbreuk gedaan wordt aan de rechtsbescherming van de rechten van de vermeende schuldenaar van die retributies.

Artikel 19

1. In paragraaf 1 dient verwezen te worden naar artikel 18, eerste lid, 2°, en niet naar artikel 18, eerste lid, 3°. ⁷
2. In paragraaf 2 dient verwezen te worden naar artikel 18, eerste lid, 4°, en niet naar artikel 18, eerste lid, 5°. ⁸
3. In paragraaf 3 dient verwezen te worden naar artikel 9, eerste lid, 3°, en niet naar artikel 9, eerste lid, 4°. ⁹

Artikel 21

1. Voor het geval dat de opdrachten inzake de controle en de inning van de parkeerretributies aan het Parkeeragentschap toevertrouwd zijn, wordt in paragraaf 3 het volgende bepaald:

“Na vergoeding van de kosten, wordt het overschot aan iedere gemeente overgeschreven. Een bedrag dat overeenkomt met 15 % van het overschot wordt echter door het Parkeeragentschap weerhouden.

Indien de kosten de opbrengsten overschrijden, neemt het Parkeeragentschap haar deel van het tekort voor haar rekening.”

Het tweede lid moet herzien worden teneinde de draagwijdte ervan beter te omschrijven. De commentaar bij die bepaling¹⁰ moet op zijn minst in die zin aangevuld worden.

2. Zo de machtiging waarin paragraaf 4 voorziet begrepen moet worden als een loutere herinnering aan de bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980¹¹ aan de regering toegekende algemene uitvoeringsbevoegdheid, is ze overbodig en moet ze weggelaten worden. Als ze echter een ruimere draagwijdte heeft, dient het dispositief aangevuld te worden teneinde aan te geven op welke aangelegenheid of aangelegenheden de machtiging betrekking heeft.

⁷ Vergelijk met artikel 39, § 1, van de ordonnantie van 22 januari 2009.

⁸ Vergelijk met artikel 39, § 2, van de ordonnantie van 22 januari 2009.

⁹ Vergelijk met artikel 39, § 3, van de ordonnantie van 22 januari 2009.

¹⁰ Daarin staat thans alleen het volgende: “In het geval er geen overschot is, neemt het Agentschap slechts haar deel van het tekort voor haar rekening.”

¹¹ Van toepassing verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

HOOFDSTUK 5 – GEWESTELIJK PARKEERBELEIDSPLAN

Artikel 22

In het derde lid, 3°, b), dient verwezen te worden naar artikel 9, en niet naar artikel 8.¹²

Artikel 23

In plaats van in de laatste zin van paragraaf 2 te bepalen dat bij het vervallen van de termijn het niet-bezorgde advies geacht wordt gunstig te zijn moet gesteld worden dat voorbijgegaan wordt aan het feit dat geen advies verstrekt is binnen de gestelde termijn.

Dezelfde opmerking geldt voor paragraaf 3, derde lid, en voor artikel 31, tweede lid.

HOOFDSTUK 6 – GEMEENTELIJKE PARKEERACTIEPLANNEN

Artikel 31

De woorden “van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” moeten ingevoegd worden tussen de woorden “aan elke aangrenzende gemeente” en het leesteken en de woorden “, alsook aan het Parkeeragentschap”.

HOOFDSTUK 7 – PARKEERAGENTSCHAP VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

Artikel 36

Paragraaf 2, vierde lid, 2°, bepaalt dat vijf van de vijftien leden van de raad van bestuur van het Parkeeragentschap van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest “worden aangeduid door de Regering op basis van een lijst die is meegedeeld door de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

In paragraaf 2, vijfde en zesde lid, wordt voorts het volgende bepaald:

“Indien de lijst bedoeld in het vierde lid, 2°, niet wordt medegedeeld binnen zestig dagen nadat de gemeenten erom zijn verzocht of indien (...) de lijst geen aanduiding toelaat die in overeenstemming is met de verdelingsregels op grond van taalrol en geslacht, blijven de bestuurders in functie totdat ze vervangen zijn.

De raad van bestuur wordt vernieuwd binnen zes maanden die volgen op de vernieuwing van het Brussels Parlement. De bestuurders blijven in functie tot ze vervangen zijn.”

¹² Vergelijk met artikel 9, derde lid, 2°, b), van de ordonnantie van 22 januari 2009.

In de commentaar bij die bepaling staat evenwel het volgende:

“(…) als de gemeenten niet in staat zijn om tijdig een adequate voordracht van leden te bezorgen met inachtneming van de verdelingsregels op grond van taalrol en geslacht zullen, om verlamming te voorkomen, de bestuurders die de gemeenten vertegenwoordigen uit de vorige legislatuur in hun functie blijven tot de gemeenten effectief een adequaat voorstel communiceren.”

Die bepaling en de commentaar erbij moeten herzien worden ter wille van de overeenstemming wat betreft het overschrijden van de in paragraaf 2, vijfde lid, bepaalde termijn van zestig dagen.

Artikel 40

In de punten 1° tot 14° worden de opdrachten opgesomd waarmee het Parkeeragentschap van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belast wordt in het kader van zijn algemene opdracht die erin bestaat “het parkeerbeleid van het Gewest uit te voeren en te zorgen voor het goede functioneren ervan”. De eerste van die opdrachten wordt als volgt omschreven:

“1° de oprichting en bijwerking van een databank, gewestelijk Parkeerobservatorium genoemd, belast met de aanmaak en de actualisering van een gegevensbank met de informatie nuttig voor de opmaak, evaluatie en aanpassing van het gewestelijke parkeerbeleidsplan en de gemeentelijke parkeeractieplannen, alsmede voor de realisatie van studies over het parkeren; de terbeschikkingstelling van de gegevensbank, de berekeningsmethoden en de studies geschieden in overeenstemming met de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest goedgekeurde normen inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie, met dien verstande dat de verschillende actoren op het vlak van parkeren de data in hun bezit, met name de kentekenplaten van de voertuigen, met het oog op de uitvoering van deze opdracht ter beschikking stellen van het Parkeeragentschap.

De Regering stelt de lijst op van categorieën persoonsgegevens die door het Parkeeragentschap mogen worden verwerkt om de databank te voeden, evenals hun bewaartermijn.

De databank bevat alleen anonieme gegevens.”

Ook al bevat de in het voorontwerp in het vooruitzicht gestelde databank, zoals bepaald in punt 1°, derde lid, alleen anonieme gegevens, berust het uitwerken van die gegevens op de verwerking van persoonsgegevens, zoals in het tweede lid bevestigd wordt.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft in haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 het volgende opgemerkt:

“Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel¹³ dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een

¹³ Voetnoot 174 van het geciteerde advies: Wat dit beginsel betreft, zie *supra* randnummers 70 en v.

delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de 'essentiële elementen' voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹⁴

Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens."¹⁵

Overeenkomstig die beginselen dient in de tekst van het voorontwerp van ordonnantie zelf en met inachtneming van het beginsel van de minimale gegevensverwerking voorgeschreven bij artikel 5, lid 1, c), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)' gepreciseerd te worden welke categorieën van persoonsgegevens verwerkt mogen worden en wat de maximale bewaartermijn ervan is, in plaats van de regering daartoe zonder meer machtiging te verlenen.

De wetgever moet ook expliciet bepalen wie de beheerder van de verwerking is, aangezien punt 1°, eerste lid, van de voorliggende bepaling er zich toe beperkt "de oprichting en bijwerking van een databank" toe te vertrouwen aan het Parkeeragentschap, terwijl het tweede lid, waarin sprake is van "persoonsgegevens die door het Parkeeragentschap mogen worden verwerkt om de databank te voeden", weliswaar indirect laat uitschijnen dat het agentschap die rol op zich moet nemen.

Artikel 49

Van de "autonome bestuursinstellingen van categorie 2" wordt melding gemaakt in artikel 85, 2° (en niet 1°), van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 'houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle'.

De bepaling moet op dat punt verbeterd worden.

¹⁴ Voetnoot 175 van het geciteerde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

¹⁵ Advies 68.936/AV, op 7 april 2021 gegeven over een voorontwerp van wet 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', opmerking 101, *Parl.St.* Kamer, 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf>.

HOOFDSTUK 9 – SLOTBEPALINGEN

Hoofdstuk 9 van het voorontwerp moet vernummerd worden tot hoofdstuk 8.

Artikel 51

Artikel 51 strekt tot vervanging van artikel 2.3.52 van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’.

Het nieuwe dispositief stemt echter slechts overeen met hetgeen enkel in het tweede en het derde lid van paragraaf 3 van dat artikel voorgeschreven wordt.

Artikel 51 leidt dus tot het zonder meer opheffen van hetgeen voorgeschreven wordt in artikel 2.3.52, §§ 1, 2, en 3, eerste lid, waarin het toepassingsgebied omschreven wordt van hoofdstuk 3 van titel 3, van boek 2, van de ordonnantie van 2 mei 2013, wat volgens de commentaar bij die bepaling niet de bedoeling van de steller ervan lijkt te zijn.

De bepaling moet in het licht van die opmerking herzien worden.

Artikel 54

1. Artikel 54 van het voorontwerp strekt tot opheffing van de artikelen 15, 16 en 17 van de ordonnantie van 3 april 2014 ‘betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeersteken (lees: verkeerstekens)’. In de commentaar bij die bepaling staat het volgende:

“Artikel 55

Bij dit artikel worden de artikelen 15 tot en met 17 van de ordonnantie van 3 april 2014 opgeheven, die in het licht van de ontworpen ordonnantie niet langer relevant zullen zijn. Zij worden derhalve ingetrokken in het belang van de rechtszekerheid.”

Het is de afdeling Wetgeving evenwel niet duidelijk welke bepaling van het voorontwerp ertoe zou strekken elk belang te ontnemen aan hetgeen voorgeschreven wordt in artikel 16 van de voormelde ordonnantie van 3 april 2014, welk artikel als volgt luidt:

“Met het oog op het innen van de parkeerretributies zoals bedoeld in artikel 15, zijn de bevoegde Minister, de gemeenten, het Parkeeragentschap van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en hun respectievelijke concessiehouders gemachtigd om de identiteit van de houder van de nummerplaat op te vragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen, in overeenstemming met de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer.”

De bepaling moet in het licht van die opmerking herzien worden.

2. In het overzicht van de opeenvolgende vroegere wijzigingen die aangebracht zijn in de artikelen die bij de voorliggende bepaling opgeheven worden, moet geen melding gemaakt worden van het opschrift van de ordonnanties waarbij die artikelen gewijzigd zijn.¹⁶

Artikel 56

In punt 2° is de verwijzing naar artikel 54 onjuist. Ze moet verbeterd worden, onder meer rekening houdend met de opmerkingen die met betrekking tot artikel 3bis geformuleerd zijn.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

¹⁶ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 115, a).