



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.129/1
van 28 maart 2022

avis 71.129/1
du 28 mars 2022

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 gericht op de
invoering van de criteria voor
de periode 2025-2035'

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 visant à introduire
les critères pour la période
2025-2035'

Op 28 februari 2022 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 gericht op de invoering van de criteria voor de periode 2025-2035’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 2022.

*

Le 28 février 2022, 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 visant à introduire les critères pour la période 2025-2035’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 mars 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mars 2022.

*

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 strekt tot het wijzigen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 ‘betreffende het instellen van een lage-emissiezone’¹ teneinde de transitie naar een emissievrij wagenpark in te zetten met het oog op zowel een verbetering van de luchtkwaliteit, als het koolstofarm maken van het vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze “zero-emissie transitie” komt in essentie tot uiting door de wijzigingen van het voornoemde besluit die strekken tot, enerzijds, de uitbreiding van het toepassingsgebied van de lage-emissiezone (LEZ) tot gemotoriseerde tweewielers en vrachtwagens en, anderzijds, het geleidelijk verstrengen van de toegangscriteria voor de periode 2025-2035 om te komen tot een volledig verbod op diesel en benzine/CNG/LPG voor bepaalde categorieën voertuigen.

3. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 3.2.16 en 3.4.1/1 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (hierna: het “Wetboek”), waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

Zoals wordt bevestigd door de rechtsgrondtabel die aan de afdeling Wetgeving werd meegedeeld, bieden ook de artikelen 1.5.1, 3.2.17 en 3.2.19 van het Wetboek rechtsgrond voor sommige artikelen van het ontwerp.²

In het ontworpen artikel 18/1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 (artikel 12 van het ontwerp) wordt bepaald dat Brussel Fiscaliteit de bestuurders en de eigenaars van het betrokken voertuig kan informeren over een nakend verbod om zich met dat voertuig in de LEZ te begeven in de omstandigheden die in die bepaling worden omschreven. Rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 87, §§ 1 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

¹ Het betrokken besluit maakt het voorwerp uit van een beroep tot nietigverklaring bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (rolnummer A. 224.902/XV-3704).

² De artikelen 6 tot 8 van het ontwerp vinden rechtsgrond in diverse onderdelen van artikel 3.2.19 van het Wetboek; artikel 9 van het ontwerp vindt rechtsgrond in uiteenlopende onderdelen van de artikelen 1.5.1 en 3.2.17 van het Wetboek.

VORMVEREISTEN

4. Tijdens haar beraadslaging, op 24 februari 2022, belastte de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de Minister van Klimaattransitie, Leefmilieu, Energie en Participatieve Democratie om het ontwerp om advies voor te leggen aan de Gegevensbeschermingsautoriteit “voor wat betreft het gebruik van de gegevens verkregen via ANPR camera’s voor het versturen van informatiewaarschuwingen naar bestuurders die zich in de LEZ begeven met een voertuig dat over zes maanden niet meer toegelaten is”, en tevens om “een antwoord te formuleren op de vragen van de Europese Commissie”.³

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst, als gevolg van het nog uit te brengen advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit of van opmerkingen van de Europese Commissie, nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog eveneens aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In geval van technisch ingewikkelde besluiten kan het aanbeveling verdienen dat opzet, techniek of precieze draagwijdte van de regeling worden verduidelijkt in een verslag aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. *In casu* is dit zeker het geval, temeer daar de ontworpen regeling niet enkel een technisch complexe materie betreft, maar tegelijk een grote praktische relevantie vertoont in het licht van de erin vervatte geleidelijke verstrenging van de criteria inzake toegang tot de betrokken lage-emissiezones. Dergelijk verslag aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zou dan tevens te baat kunnen worden genomen om erin de ontworpen regeling te situeren ten aanzien van het Europees recht, rekening houdend met de bijkomende vragen van de Europese Commissie in dat verband, en om erin nadere toelichting te verstrekken bij de overgangsperiode waarin wordt voorzien in artikel 11 van het ontwerp.

6. In diverse bepalingen van het ontwerp is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst ervan. Het spreekt voor zich dat dergelijke discordanties moeten worden weggewerkt. De Nederlandse en de Franse teksten zijn immers niet enkel gelijkelijk authentiek, maar bovendien zijn dergelijke discordanties geenszins bevorderlijk voor de rechtszekerheid.

³ Ondertussen werd door middel van een bericht van 8 maart 2022 een antwoord geformuleerd op de desbetreffende vragen van de Europese Commissie. Gelet op de in het antwoord opgesomde elementen en de eraan ten grondslag liggende verantwoording lijkt op het eerste gezicht te kunnen worden aangenomen dat de ontworpen regeling verenigbaar is met het beginsel inzake vrij verkeer van goederen.

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

Zo stemmen in de inleidende zin van het ontworpen artikel 5, § 1, van het besluit van 25 januari 2018 (artikel 3 van het ontwerp), de woorden “van de gemotoriseerde voertuigen”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden “du véhicule concerné”, in de Franse tekst. Ook in het ontworpen artikel 5, § 2, 14°, van hetzelfde besluit, is er een verschil tussen de Nederlandse (“en van categorie N1”) en de Franse tekst (“et de la catégorie N1-I, N1-II et N1-III”). In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 5, § 4, eerste lid, van het voornoemde besluit, wordt de in de Franse tekst voorkomende zinsnede “conformément à l’alinéa suivant”, niet weergegeven.

Artikel 9 van het ontwerp beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in artikel 18 van het besluit van 25 januari 2018, maar ook in die bepaling zijn er diverse discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst geslopen. Zo wordt in artikel 9, 1°, van het ontwerp, enkel in de Franse tekst gerefereerd aan artikel 20 van het besluit, en verschilt in het lid dat artikel 9, 2°, van het ontwerp, beoogt toe te voegen aan artikel 18 van het besluit, de omschrijving van het betrokken Comité van klimaatexperts (“het Comité van klimaatexperts dat is opgericht bij artikel 15 van de Klimaatordonnantie van 17 juni 2021”; “[le] Comité d’experts climat visé à l’article 1.5.1, § 2, du Code”). Aan het einde van hetzelfde toe te voegen lid stemmen bovendien de woorden “van de beperkingen waarin is voorzien”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden “des critères d’accès à la LEZ”, in de Franse tekst.

Aan het einde van het ontworpen artikel 20, derde lid, van het besluit van 25 januari 2018 (artikel 11 van het ontwerp), stemt de zinsnede “... wordt de overgangsperiode ..., bepaald vanaf de eerste dag van de verstrenging in kwestie tot en met de eerste dag dat een overtreding wordt vastgesteld voor het voertuig”, in de Nederlandse tekst, evenmin overeen met de volgende zinsnede in de Franse tekst: “... la période transitoire ... se termine, par véhicule concerné, le jour où une première infraction a été constatée pour le véhicule concerné”.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de onderlinge overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontwerp aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Aanhef

7. Rekening houdend met hetgeen onder randnummer 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, vervange men het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, door de volgende drie leden:

“Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 87, het laatst gewijzigd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014;

Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, artikel 40, § 1;

Gelet op het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, artikel 1.5.1, vervangen bij de ordonnantie van 17 juni 2021, artikel 3.2.16, vervangen bij de ordonnantie van 7 december 2017, en de artikelen 3.2.17, 3.2.19, en 3.4.1/1, ingevoegd bij de ordonnantie van 7 december 2017;”.

8. Onmiddellijk na de leden van de aanhef waarin wordt verwezen naar de bepalingen die het ontwerp tot rechtsgrond strekken, dient een lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar het besluit waarvan de wijziging wordt beoogd, zijnde het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 ‘betreffende het instellen van een lage-emissiezone’.⁵

9. De vermelding van de nagekomen vormvoorschriften in de aanhef van het ontwerp dient aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen. Zo dienen de vervulde vormvereisten naar tijdsorde te worden opgesomd, te beginnen met het oudste⁶ en moet uiteraard melding worden gemaakt van de correcte datum waarop het vormvereiste werd nagekomen.⁷

Artikel 1

10. In een wijzigingsbepaling dienen in beginsel alle nog van kracht zijnde teksten te worden vermeld die de te wijzigen bepaling in het verleden reeds hebben gewijzigd.⁸

Dit impliceert dat de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moet worden geredigeerd als volgt:

“Artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 januari 2018 betreffende het instellen van een lage-emissiezone, gewijzigd bij de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 september 2018 en 17 december 2020, wordt vervangen als volgt:”.

Waar nodig dient de redactie van de overige wijzigingsbepalingen die het ontwerp bevat in gelijkaardige zin te worden aangevuld.

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 29, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), hierna *Handleiding Wetgevingstechniek* genoemd.

⁶ *Handleiding Wetgevingstechniek*, nr. 33.

⁷ Dit is alvast niet het geval voor de vermelding van de datum waarop het advies van de Gewestelijke Mobiliteitscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd uitgebracht en waarvan melding wordt gemaakt in het zesde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd.

⁸ *Handleiding Wetgevingstechniek*, nrs. 113 en 114.

Artikel 3

11. Ter wille van de duidelijkheid schrijve men in de Nederlandse tekst van de inleidende zin van het ontworpen artikel 5, § 2, van het besluit van 25 januari 2018, “Gelet op de aard, het type of het gebruik van het betreffende motorvoertuig, ...”.⁹

12. Ter wille van de leesbaarheid schrijve men in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 5, § 2, 14°, van het besluit van 25 januari 2018, “..., samen met hun materiaal of goederen, en die voor het eerst ingeschreven zijn voor ...” (niet: “..., samen met hun materiaal of goederen en voor, en die voor het eerst ingeschreven zijn voor ...”).

Artikel 4

13. De zin die artikel 4, 2°, van het ontwerp, beoogt in te schrijven in artikel 6, § 4, van het besluit van 25 januari 2018, luidt:

“Het retributietarief wordt vastgesteld op 20 [euro] voor motorvoertuigen die vallen onder de categorie L1, L2, L3, L4, L5, L6 en L7, op 50 [euro] voor de voertuigen die vallen onder categorie N2 en N3 en op 35 [euro] voor alle andere betrokken voertuigen.”¹⁰

De ontworpen bepaling diversifieert het bedrag van de retributie en voert een driedeling in voor het bedrag van de retributie voor een dagpas. Op die wijze wordt een verschil in behandeling gecreëerd tussen categorieën van motorvoertuigen.

Een verschil in behandeling is 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 gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹¹ Omgekeerd verzetten, volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie zich er tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van een maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.¹²

⁹ In de Franse tekst van de inleidende zin van het ontworpen artikel 5, § 2, wordt geschreven “Compte tenu de la nature, du type ou de l’utilisation du véhicule à moteur concerné ...”.

¹⁰ Het invoeren van een dagpas met het oog op toegang tot een lage-emissiezone tegen betaling werd door het Grondwettelijk Hof als een retributie beschouwd “, op voorwaarde dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is” (GwH 28 februari 2019, nr. 37/2019, B.13.5).

¹¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie bv. GwH 28 februari 2013, nr. 24/2013, B.3.2. en GwH 24 februari 2022, nr. 30/2022, B.5.1.)

¹² Zie bv. GwH 14 mei 2003, nr. 63/2003, B.5; GwH 21 december 2005, nr. 194/2005, B.3; GwH 17 mei 2006, nr. 78/2006, B.4; GwH 28 juli 2006, nr. 125/2006, B.5; GwH 11 december 2008, nr. 179/2008, B.6; GwH 6 februari 2014, nr. 24/2014, B.4; GwH 17 maart 2022, nr. 43/2022, B.5.

Er zal voor het verschil in behandeling tussen de beoogde categorieën van motorvoertuigen dat voortvloeit uit de aangehaalde bepaling een voldoende verantwoording moeten kunnen worden gegeven in het licht van de voornoemde beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie.

Artikel 9

14. In de inleidende zin van artikel 9 van het ontwerp vervange men in de Nederlandse tekst het woord “aangepast” door het legistiek correcte woord “gewijzigd”.

Artikel 10

15. Met artikel 10 van het ontwerp wordt een wijziging beoogd van artikel 19, tweede lid, van het besluit van 25 januari 2018, en niet van artikel 18, tweede lid, van dat besluit. In de Nederlandse tekst van artikel 10 van het ontwerp dient bijgevolg van de eerstgenoemde bepaling melding te worden gemaakt. In de Franse tekst vervange men de woorden “l’article 19, 2^{ième} alinéa” door de woorden “l’article 19, alinéa 2”.

Artikel 11

16. In het ontworpen artikel 20, tweede en derde lid, van het besluit van 25 januari 2018, wordt in een overgangsperiode voorzien.¹³ Hieromtrent om nadere verduidelijking verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Op grond van artikel 3.4.1/1, §3 kan de Regering overgangsperiodes voorzien aan het begin van elke nieuwe fase van de lage-emissiezone, waarin voor geen enkele begane overtreding een administratieve boete wordt opgelegd. Er worden nog steeds controles uitgevoerd tijdens deze periodes, maar de bestuurders en/of eigenaars van de voertuigen in overtreding krijgen een verwittiging in plaats van een boete. Er is sprake van een overtreding voor elke inbreuk op de artikel 3.2.16 tot en met 3.2.27 BWLKE en de uitvoeringsbesluiten hiervan (art. 3.4.1/1 BWLKE).

De ontworpen regeling houdt concreet het volgende in:

Een voertuig van categorie M1 met dieselmotor met Euronorm 5 begeeft zich op 10 januari 2025 in de lage-emissiezone. Dit vormt een overtreding. Aangezien het gaat om de eerste overtreding krijgt de bestuurder en/of eigenaar van het voertuig een waarschuwing en geen boete. Ditzelfde voertuig begeeft zich op 10 februari 2025 opnieuw in de LEZ: dit is een overtreding, maar op dat moment is de gedoogperiode van kracht. Er wordt geen boete opgelegd. Op 15 april 2025 rijdt het voertuigen opnieuw in de lage-emissiezone. De bestuurder van het voertuig zal een boete ontvangen aangezien de overgangsperiode en de gedoogperiode voorbij zijn.

¹³ Voor zover het de bedoeling is om het bestaande artikel 20, tweede lid, van het besluit van 25 januari 2018, effectief door twee aparte leden te vervangen, zou die bedoeling niet enkel typografisch duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in het ontwerp, maar zou tevens in de inleidende zin van artikel 11 van het ontwerp, het best worden geëxpliciteerd dat artikel 20, tweede lid, van het voornoemde besluit, wordt vervangen “door twee leden, luidend als volgt:”.

De overgangperiode zal per geval verschillen. Voor de voertuigen die de eerste 3 maanden in de LEZ rijden, wordt de overgangperiode korter. Voor de voertuigen die pas later voor het eerst in de LEZ rijden, is de overgangperiode langer. In de praktijk moeten we ook rekening houden met de gedoogperiode van 3 maanden die vanaf dan ook zal gelden na een waarschuwing. De gedoogperiode laat toe aan de administratie om de gegevens te verwerken om de waarschuwingsbrief of boetebrief te versturen.”

Zoals reeds onder randnummer 5 gesuggereerd, zouden deze verduidelijkingen nuttig kunnen worden geïntegreerd in een verslag aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering waarvan de opmaak is aanbevolen.

Artikel 15

17. Artikel 15 van het ontwerp doet ervan blijken dat de ontworpen regeling in werking zal treden op 1 april 2022. De gemachtigde deelde in dat verband mee dat “[d]e datum van 1 april 2022 dient behouden te blijven voor artikel 14 en voor de afwijking voor de filmwagens (ontworpen artikel 5, § 2, 10°)”. Indien hieruit moet worden afgeleid dat het niet de bedoeling is om het gehele besluit op 1 april 2022 in werking te laten treden, zal de redactie van artikel 15 in het licht daarvan moeten worden aangepast. Tevens zal er, bij een eventuele retroactieve inwerkingtreding, moeten worden op toegezien dat voldaan wordt aan de toelaatbaarheidsvoorwaarden die traditioneel gelden op het vlak van de terugwerking van besluiten.¹⁴

*

¹⁴ Zie in dat verband *Handleiding Wetgevingstechniek*, nr. 211.

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 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'¹ afin d'amorcer la transition vers un parc automobile sans émissions visant à la fois à améliorer la qualité de l'air et à réduire les émissions de carbone liées au transport dans la Région de Bruxelles-Capitale. Cette « transition zéro émission » se traduit essentiellement par des modifications de l'arrêté précité qui visent, d'une part, l'extension du champ d'application de la zone de basses émissions (LEZ) aux deux-roues motorisés et aux poids lourds et, d'autre part, le renforcement progressif des critères d'accès pour la période 2025-2035 pour arriver à une interdiction totale du diesel et de l'essence/CNG/LPG pour certaines catégories de véhicules.

3. La plupart des dispositions du projet trouvent leur fondement juridique dans les articles 3.2.16 et 3.4.1/1 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (ci-après : le « Code »), qui est mentionné au premier alinéa du préambule du projet.

Ainsi que le confirme la table des fondements juridiques transmise à la section de législation, les articles 1.5.1, 3.2.17 et 3.2.19 du Code procurent également un fondement juridique à certains articles du projet².

L'article 18/1, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 (article 12 du projet) dispose que Bruxelles Fiscalité peut informer les conducteurs et les propriétaires du véhicule concerné d'une interdiction imminente de se rendre dans la LEZ avec ce véhicule dans les circonstances décrites dans cette disposition. Le fondement juridique à cet effet est procuré par l'article 40, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec l'article 87, §§ 1^{er} et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

FORMALITÉS

4. Au cours de sa délibération, le 24 février 2022, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a chargé le Ministre de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative de soumettre le projet pour avis à l'Autorité de

¹ L'arrêté concerné fait l'objet d'un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (numéro de rôle A. 224.902/XV-3704).

² Les articles 6 à 8 du projet trouvent leur fondement juridique dans diverses subdivisions de l'article 3.2.19 du Code; l'article 9 du projet tire son fondement juridique de différentes subdivisions des articles 1.5.1 et 3.2.17 du Code.

protection des données « en ce qui concerne l'usage des données issues des caméras ANPR pour l'envoi de courriers d'avertissement informatifs aux conducteurs qui circulent dans la LEZ avec un véhicule qui n'aura plus accès à la LEZ dans les 6 mois », et en outre de « formuler une réponse aux questions de la Commission européenne »³.

Si l'avis qui doit encore être émis par l'Autorité de protection des données ou les observations de la Commission européenne devaient encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient également être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. En présence d'arrêtés complexes sur le plan technique, il peut être recommandé de préciser l'objectif, la technique ou la portée précise du dispositif dans un rapport au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est certainement le cas en l'espèce, d'autant plus que le dispositif en projet concerne non seulement une matière complexe sur le plan technique, mais présente également un grand intérêt pratique compte tenu du renforcement progressif des critères d'accès aux zones de basses émissions concernées qu'il implique. Un tel rapport au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pourrait alors également être mis à profit pour situer le dispositif en projet au regard du droit européen, compte tenu des questions supplémentaires de la Commission européenne à ce sujet, et pour apporter des précisions concernant la période transitoire prévue à l'article 11 du projet.

6. Diverses dispositions du projet présentent une discordance entre les textes français et néerlandais. Il va sans dire que ces discordances doivent être éliminées. En effet, non seulement les textes français et néerlandais font également foi, mais en outre de telles discordances ne contribuent aucunement à la sécurité juridique.

Ainsi, dans la phrase liminaire de l'article 5, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté du 25 janvier 2018 (article 3 du projet), les mots « du véhicule concerné », dans le texte français, ne correspondent pas aux mots « van de gemotoriseerde voertuigen », dans le texte néerlandais. À l'article 5, § 2, 14^o, en projet, du même arrêté, il y a aussi une différence entre le texte français (« et de la catégorie N1-I, N1-II et N1-III ») et le texte néerlandais (« en van categorie N1 »). Le texte néerlandais de l'article 5, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté précité ne contient pas d'équivalent du segment de phrase « conformément à l'alinéa suivant » mentionné dans le texte français.

³ Entre-temps, une réponse aux questions concernées de la Commission européenne a été formulée dans un avis du 8 mars 2022. Eu égard aux éléments énumérés dans la réponse et à la justification qui les sous-tend, il semble pouvoir être admis à première vue que le dispositif en projet est compatible avec le principe de la libre circulation des biens.

⁴ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

L'article 9 du projet entend apporter un certain nombre de modifications à l'article 18 de l'arrêté du 25 janvier 2018, mais cette disposition présente elle aussi plusieurs discordances entre les textes français et néerlandais. Ainsi, à l'article 9, 1°, du projet, seul le texte français vise l'article 20 de l'arrêté, et dans l'alinéa que l'article 9, 2°, du projet entend ajouter à l'article 18 de l'arrêté, la définition du Comité d'experts climat concerné diffère (« [le] Comité d'experts climat visé à l'article 1.5.1, § 2, du Code »; « het Comité van klimaatexperts dat is opgericht bij artikel 15 van de Klimaatordonnantie van 17 juni 2021 »). En outre, à la fin du même alinéa à ajouter, les mots « des critères d'accès à la LEZ », dans le texte français, ne correspondent pas aux mots « van de beperkingen waarin is voorzien », dans le texte néerlandais.

À la fin de l'article 20, alinéa 3, en projet, de l'arrêté du 25 janvier 2018 (article 11 du projet), le segment de phrase « ... la période transitoire ... se termine, par véhicule concerné, le jour où une première infraction a été constatée pour le véhicule concerné », dans le texte français, ne correspond pas non plus au segment de phrase suivant dans le texte néerlandais : « ... wordt de overgangperiode ..., bepaald vanaf de eerste dag van de verstrenging in kwestie tot en met de eerste dag dat een overtreding wordt vastgesteld voor het voertuig ».

Les auteurs du projet seraient bien avisés de soumettre à un examen supplémentaire la concordance entre les versions française et néerlandaise du projet.

OBSERVATIONS PAR ARTICLE

Préambule

7. Eu égard à l'observation formulée au point 3 en ce qui concerne le fondement juridique du dispositif en projet, on remplacera le premier alinéa du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, par les trois alinéas suivants :

« Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 87, modifié en dernier lieu par la loi spéciale du 6 janvier 2014;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, l'article 40, § 1^{er};

Vu le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, l'article 1.5.1, remplacé par l'ordonnance du 17 juin 2021, l'article 3.2.16, remplacé par l'ordonnance du 7 décembre 2017, et les articles 3.2.17, 3.2.19, et 3.4.1/1, insérés par l'ordonnance du 7 décembre 2017; ».

8. Immédiatement après les alinéas du préambule faisant référence aux dispositions qui procurent un fondement juridique au projet, on insérera un alinéa visant l'arrêté dont la modification est envisagée, à savoir l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 'relatif à la création d'une zone de basses émissions' ⁵.

9. La mention des formalités accomplies dans le préambule du projet doit faire l'objet d'un examen complémentaire. Ainsi, les formalités accomplies doivent être énumérées dans l'ordre chronologique, en commençant par la plus ancienne ⁶, et on mentionnera évidemment la date exacte à laquelle la formalité a été accomplie ⁷.

Article 1^{er}

10. En principe, il faut citer dans une disposition modificative tous les textes encore en vigueur qui ont déjà modifié par le passé la disposition à modifier ⁸.

Dès lors, on rédigera la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet comme suit :

« L'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 relatif à la création d'une zone de basses émissions, modifié par les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 septembre 2018 et du 17 décembre 2020, est remplacé par ce qui suit : ».

Au besoin, on complètera dans le même sens la rédaction des autres dispositions modificatives que le projet contient.

Article 3

11. Par souci de clarté, on écrira dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 5, § 2, en projet, de l'arrêté du 25 janvier 2018, « Gelet op de aard, het type of het gebruik van het betreffende motorvoertuig, ... » ⁹.

12. Dans un souci de lisibilité, on écrira dans le texte néerlandais de l'article 5, § 2, 14°, en projet, de l'arrêté du 25 janvier 2018, « ..., samen met hun materiaal of goederen, en die voor het eerst ingeschreven zijn voor ... » (et non : « ..., samen met hun materiaal of goederen en voor, en die voor het eerst ingeschreven zijn voor ... »).

⁵ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 29, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), désigné ci-après *Guide de légistique*.

⁶ *Guide de légistique*, n° 33.

⁷ Ce n'est certainement pas le cas de la mention de la date à laquelle l'avis de la Commission régionale de la Mobilité de la Région de Bruxelles-Capitale a été émis et dont il est fait mention dans le sixième alinéa du préambule du projet tel qu'il est soumis pour avis.

⁸ *Guide de légistique*, n°s 113 et 114.

⁹ Le texte français de la phrase introductive de l'article 5, § 2, en projet, mentionne « Compte tenu de la nature, du type ou de l'utilisation du véhicule à moteur concerné ... ».

Article 4

13. La phrase que l'article 4, 2°, du projet entend insérer dans l'article 6, § 4, de l'arrêté du 25 janvier 2018, s'énonce comme suit :

« Le tarif de rétribution (lire : de la redevance) est fixé à 20 [euros] pour les véhicules à moteur des catégories LI, L2, L3, L4, L5, L6 et L7[,] à 50 [euros] pour les véhicules à moteur des catégories N2 et N3 et à 35 euros pour tous les autres véhicules concernés »¹⁰.

La disposition en projet diversifie le montant de la redevance et instaure trois tarifs différents pour le montant de celle-ci pour un pass d'une journée. Ce faisant, une différence de traitement est créée entre des catégories de véhicules à moteur.

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 est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé¹¹. À l'inverse, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes¹².

La différence de traitement entre les catégories visées de véhicules à moteur, qui résulte de la disposition citée, devra pouvoir être suffisamment justifiée à la lumière des principes précités d'égalité et de non-discrimination.

Article 9

14. Dans la phrase liminaire de l'article 9 du projet, on remplacera, dans le texte néerlandais, le mot « aangepast » par le mot « gewijzigd », qui est le terme correct du point de vue de la légistique.

¹⁰ La Cour constitutionnelle a considéré l'instauration d'un pass d'une journée moyennant paiement en vue d'accéder à une zone de basses émissions comme une redevance « à condition qu'il existe un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable » (C.C., 28 février 2019, n° 37/2019, B.13.5).

¹¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle (voir par exemple C.C., 28 février 2013, n° 24/2013, B.3.2 et C.C., 24 février 2022, n° 30/2022, B.5.1).

¹² Voir par ex. C.C., 14 mai 2003, n° 63/2003, B.5; C.C., 21 décembre 2005, n° 194/2005, B.3; C.C., 17 mai 2006, n° 78/2006, B.4; C.C., 28 juillet 2006, n° 125/2006, B.5; C.C., 11 décembre 2008, n° 179/2008, B.6; C.C., 6 février 2014, n° 24/2014, B.4; C.C., 17 mars 2022, n° 43/2022, B.5.

Article 10

15. L'article 10 du projet entend modifier l'article 19, alinéa 2, de l'arrêté du 25 janvier 2018, et non l'article 18, alinéa 2, de cet arrêté, comme il est mentionné dans le texte néerlandais. On mentionnera dès lors la disposition citée en premier dans le texte néerlandais de l'article 10 du projet. Dans le texte français, on remplacera les mots « l'article 19, 2^{ième} alinéa » par les mots « l'article 19, alinéa 2 ».

Article 11

16. L'article 20, alinéas 2 et 3, en projet, de l'arrêté du 25 janvier 2018 prévoit une période transitoire ¹³. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Op grond van artikel 3.4.1/1, §3 kan de Regering overgangperiodes voorzien aan het begin van elke nieuwe fase van de lage-emissiezone, waarin voor geen enkele begane overtreding een administratieve boete wordt opgelegd. Er worden nog steeds controles uitgevoerd tijdens deze periodes, maar de bestuurders en/of eigenaars van de voertuigen in overtreding krijgen een verwittiging in plaats van een boete. Er is sprake van een overtreding voor elke inbreuk op de artikel 3.2.16 tot en met 3.2.27 BWLKE en de uitvoeringsbesluiten hiervan (art. 3.4.1/1 BWLKE).

De ontworpen regeling houdt concreet het volgende in:

Een voertuig van categorie M1 met dieselmotor met Euronorm 5 begeeft zich op 10 januari 2025 in de lage-emissiezone. Dit vormt een overtreding. Aangezien het gaat om de eerste overtreding krijgt de bestuurder en/of eigenaar van het voertuig een waarschuwing en geen boete. Ditzelfde voertuig begeeft zich op 10 februari 2025 opnieuw in de LEZ: dit is een overtreding, maar op dat moment is de gedoogperiode van kracht. Er wordt geen boete opgelegd. Op 15 april 2025 rijdt het voertuigen opnieuw in de lage-emissiezone. De bestuurder van het voertuig zal een boete ontvangen aangezien de overgangperiode en de gedoogperiode voorbij zijn.

De overgangperiode zal per geval verschillen. Voor de voertuigen die de eerste 3 maanden in de LEZ rijden, wordt de overgangperiode korter. Voor de voertuigen die pas later voor het eerst in de LEZ rijden, is de overgangperiode langer. In de praktijk moeten we ook rekening houden met de gedoogperiode van 3 maanden die vanaf dan ook zal gelden na een waarschuwing. De gedoogperiode laat toe aan de administratie om de gegevens te verwerken om de waarschuwingsbrief of boetebrief te versturen ».

Ainsi qu'il a déjà été suggéré au point 5, ces précisions pourraient utilement être intégrées dans un rapport au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qu'il est recommandé de rédiger.

¹³ Dans la mesure où il s'agit de remplacer effectivement l'article 20, alinéa 2, en vigueur, de l'arrêté du 25 janvier 2018 par deux alinéas distincts, il faudrait non seulement exprimer cette intention plus clairement sur le plan typographique dans le projet, mais il serait également préférable de préciser dans la phrase liminaire de l'article 11 du projet que l'article 20, alinéa 2, de l'arrêté précité, est remplacé « par deux alinéas, rédigés comme suit : ».

Article 15

17. Il ressort de l'article 15 du projet que le dispositif en projet entrera en vigueur le 1^{er} avril 2022. Le délégué a communiqué à ce sujet que « [d]e datum van 1 april 2022 dient behouden te blijven voor artikel 14 en voor de afwijking voor de filmwagens (ontworpen artikel 5, § 2, 10°) ». S'il faut en déduire que l'intention n'est pas de faire entrer en vigueur l'ensemble de l'arrêté au 1^{er} avril 2022, il faudra adapter la rédaction de l'article 15 en conséquence. En cas d'entrée en vigueur rétroactive, il faudra également veiller au respect des conditions d'admissibilité qui s'appliquent traditionnellement en matière de rétroactivité des arrêtés ¹⁴.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁴ Voir à ce sujet *Guide de légistique*, n° 211.