CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 73.371/4
du 22 mai 2023

sur

une proposition de loi 'visant à mettre en place et en œuvre une politique cyclable fédérale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.371/4
van 22 mei 2023

over

een wetsvoorstel 'teneinde een federaal fietsbeleid tot stand te brengen en uit te voeren'

‡LW-CFFXMBHBG-HDDHBVT‡

Le 31 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'visant à mettre en place et en œuvre une politique cyclable fédérale', déposée par M. Nicolas PARENT et Mme Kim BUYST (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3240/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 22 mai 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur, et Aurore PERCY, auditeur. Il a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 mai 2023.

*

Op 31 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'teneinde een federaal fietsbeleid tot stand te brengen en uit te voeren', ingediend door de heer Nicolas PARENT en mevrouw Kim BUYST (*Parl.St.*, Kamer, 2022-2023, nr. 55-3240/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 22 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is opgesteld door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Aurore PERCY, auditeur. Het is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 mei 2023.

*

‡LW-CFFXMBHBG-HDDHBVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, 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, la proposition appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

La proposition de loi relève de la compétence de l'Autorité fédérale en matière de réglementation relative au transport, au sens de l'article 6, § 4, 3°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'.

Elle doit par conséquent être soumise à la procédure d'association des Gouvernements de région prévue par cette disposition [1].

Il y sera veillé.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Articles 2 et 6

L'article 6 confie au « service » le soin de procéder à une évaluation annuelle de la politique cyclable fédérale (alinéa 1er) ainsi qu'à une évaluation globale de cette politique avant d'adopter une nouvelle politique (alinéa 2).

Le service est défini, à l'article 2, 3°, comme « le service public fédéral en charge de la mobilité ».

En vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, il n'appartient pas à la loi de désigner le service du Gouvernement appelé à accomplir des actes relevant de l'exécution de la loi, en l'occurrence l'évaluation de la politique cyclable fédérale, cette compétence incombant au Roi, étant entendu que la mission d'évaluation de la politique cyclable fédérale pourra ensuite être déléguée à un ministre ou au service public fédéral qui en dépend.

Il convient dès lors d'omettre la définition du service figurant à l'article 2, 3°, et, à l'article 6, de faire mention du Roi en lieu et place du service.

‡ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Voir également l'article 6, § 8, de la loi spéciale du 8 aout 1980 ainsi que l'article 97, § 1er, du règlement de la Chambre.

‡LW-CFFXMBHBG-HDDHBVT‡

Article 3

L'alinéa 2 énonce que

« [l]a politique est établie sous la coordination du ministre ».

Le ministre est défini, à l'article 2, 1°, comme « le ministre fédéral compétent en matière de mobilité ».

Or, en vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, il n'appartient pas à la loi d'attribuer directement à un ministre des pouvoirs qui reviennent normalement au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au Roi et non au législateur, d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral.

L'alinéa 2 sera revu en ce sens.

Article 4

1. Dès lors que l'alinéa 2 prévoit que la politique sera publiée « après évaluation globale de la politique précédente » et doit se situer « dans la continuité de la politique précédente », il y a lieu de prévoir une mesure transitoire pour la première politique qui sera adoptée après l'entrée en vigueur de la loi proposée.

2. Interrogé au sujet de la portée des mots « dans la continuité de la politique précédente », le mandataire de la Présidente de la Chambre a indiqué ce qui suit :

> « L'objectif de cette disposition est d'assurer, lors de la publication, la lisibilité de la politique menée au regard des actions précédemment entamées qui peuvent être maintenues, prolongées ou supprimées ».

Il suggère d'amender, en conséquence, l'article 4, alinéa 2, comme suit :

> « La Politique est publiée dans les 6 mois suivants l'installation du Gouvernement à la suite du renouvellement complet de la Chambre des représentants, après l'évaluation globale de la Politique précédente, conformément à l'article 6. La nouvelle Politique indique expressément les objectifs, actions et mesures précédemment mis en place qui seront maintenus, prolongés ou supprimés ».

Il convient en effet d'adapter le dispositif proposé de manière à ce que celui-ci ne puisse être compris comme limitant le pouvoir d'appréciation du Gouvernement pour s'écarter de la politique décidée par le Gouvernement précédent.

‡LW-CFEXMBHBG-HDDHBVT‡

Article 5

Il découle des articles 4 à 6 de la proposition que la Commission fédérale Vélo, créée par l'article 5 de la proposition, est amenée à rendre un avis obligatoire dans le cadre de l'élaboration de la politique cyclable fédérale. S'agissant de sa composition, le commentaire de l'article 5 précise, par ailleurs, que la création de la Commission « vise à rassembler les différents acteurs de la société civile compétents en matière de vélo ».

Il résulte des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, en ce qui concerne l'autorité fédérale, 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. Cependant, 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 [2].

Dès lors qu'en l'espèce, l'intervention de la Commission fédérale Vélo est obligatoire et qu'elle comptera parmi ses membres, d'après le commentaire de la disposition, des tiers aux services du Gouvernement, la délégation au Roi prévue par l'article 5, alinéa 2, de la proposition n'est pas admissible.

L'article 5 sera dès lors revu afin que la loi détermine, en leurs éléments essentiels, les missions, la composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles du fonctionnement de la Commission.

[2] Voir notamment les avis n° 43.685/4 donné le 12 mars 2008 sur un avant-projet devenu le décret-cadre du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative', *Doc. parl.*, Parl. w., 2007-2008, n° 820/1, pp. 16 à 26 ; n° 55.210/4 donné le 17 mars 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 8 mai 2014 'relatif à l'Observatoire des politiques culturelles' ; n° 64.879/4 donné le 4 février 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 2 mai 2019 'modifiant le Code wallon de l'action sociale et de la santé en ce qui concerne la prévention et la promotion de la santé', *Doc. parl.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1332/1, pp. 25 à 35 ; n° 70.152/4 donné le 8 novembre 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juillet 2022 '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', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, pp. 62 à 70.

‡LW-CFFXMBHBG-HDDHBVT‡

Article 6

À la question de savoir si les évaluations annuelles et globales, ainsi que les « données recueillies dans le cadre de la mise en œuvre de la politique », visées à l'alinéa 5, sont susceptibles de contenir des données à caractère personnel, le mandataire de la Présidente de la Chambre a donné la réponse suivante :

> « Non, ces données ne sont pas susceptibles de constituer des données à caractère personnel (et n'ont pas vocation à l'être). Ces données doivent consister en des statistiques (ex. : nombre de vélos volés, nombre de plaintes déposées, nombre de personnes utilisant le budget mobilité, etc.) qui permettent de mesurer les effets des actions entreprises. Les services publics concernés devront veiller à ce que ces statistiques empêchent une identification des individus ».

Cette précision sera utilement apportée dans la suite des travaux parlementaires.

*

‡LW-CFFXMBHBG-HDDHBVT‡

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

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

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Het wetsvoorstel valt onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake reglementering op het vervoer, in de zin van artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

Bijgevolg moeten overeenkomstig die bepaling de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het wetsvoorstel.[1]

Er moet op toegezien worden dat dat vormvereiste vervuld wordt.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Artikelen 2 en 6

Bij artikel 6 wordt aan de "dienst" de taak opgedragen om het federale fietsbeleid jaarlijks te evalueren (eerste lid) en om een alomvattende evaluatie van dat beleid uit te voeren voordat nieuw beleid aangenomen wordt (tweede lid).

In artikel 2, 3°, wordt de dienst gedefinieerd als "de federale overheidsdienst belast met mobiliteit".

Krachtens de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening der machten staat het niet aan de wetgever om de dienst van de regering aan te wijzen die handelingen dient te stellen die onder de uitvoering van de wet vallen, in dit geval het federaal fietsbeleid evalueren, aangezien die bevoegdheid aan de Koning toekomt, met dien verstande dat de opdracht die erin bestaat het federaal fietsbeleid te evalueren vervolgens gedelegeerd zal kunnen worden aan een minister of aan de federale overheidsdienst die van die minister afhangt.

In artikel 2, 3°, dient de definitie van de dienst dan ook weggelaten te worden en in artikel 6 dient melding gemaakt te worden van de Koning en niet van de dienst.

‡ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Zie eveneens artikel 6, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 alsook artikel 97, § 1, van het reglement van de Kamer.

‡LW-CFFXMBHBG-HDDHBVT‡

Artikel 3

Luidens het tweede lid

"[wordt h]et beleid (…) vastgesteld onder coördinatie van de minister".

In artikel 2, 1°, wordt de minister gedefinieerd als "de federale minister bevoegd voor mobiliteit".

Krachtens de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening der machten staat het echter niet aan de wetgever om rechtstreeks aan een minister bevoegdheden toe te kennen die normaal aan de Koning toekomen. Het is weliswaar niet onverenigbaar met die beginselen om aan een minister bevoegdheden inzake bijkomstige of detailkwesties te delegeren maar in dat geval staat het niettemin in beginsel aan de Koning, en niet aan de wetgever, om een dergelijke delegatie te verlenen. Indien de wetgever zulke bevoegdheden rechtstreeks aan een minister delegeert, zou dat namelijk betekenen dat de wetgever zich een prerogatief toe-eigent dat toekomt aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht.

Het tweede lid moet in die zin herzien worden.

Artikel 4

1. Aangezien in het tweede lid bepaald wordt dat het beleid bekendgemaakt moet worden "na een alomvattende evaluatie van het vorige beleid" en "met het oog op de continuïteit van het vorige beleid", moet in een overgangsmaatregel voorzien worden voor het eerste beleid dat na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet aangenomen zal worden.

2. Op de vraag wat de draagwijdte is van de woorden "met het oog op de continuïteit van het vorige beleid" heeft de gemachtigde van de voorzitster van de Kamer het volgende geantwoord:

> "L'objectif de cette disposition est d'assurer, lors de la publication, la lisibilité de la politique menée au regard des actions précédemment entamées qui peuvent être maintenues, prolongées ou supprimées."

Hij stelt voor om artikel 4, tweede lid, dan ook als volgt te amenderen:

> "La Politique est publiée dans les 6 mois suivants l'installation du Gouvernement à la suite du renouvellement complet de la Chambre des représentants, après l'évaluation globale de la Politique précédente, conformément à l'article 6. La nouvelle Politique indique expressément les objectifs, actions et mesures précédemment mis en place qui seront maintenus, prolongés ou supprimés."

Het voorgestelde dispositief dient inderdaad aldus aangepast te worden dat het niet zo opgevat kan worden dat de beoordelingsbevoegdheid van de regering beperkt wordt om af te wijken van het beleid waartoe de vorige regering besloten heeft.

‡LW-CFEXMBHBG-HDDHBVT‡

Artikel 5

Uit de artikelen 4 tot 6 van het voorstel volgt dat de Federale Fietscommissie die bij artikel 5 van het voorstel opgericht wordt, een verplicht advies moet uitbrengen in het kader van de uitwerking van het federaal fietsbeleid. Met betrekking tot de samenstelling van de commissie staat voorts in de toelichting bij artikel 5 dat de oprichting van de commissie "[ertoe] strekt (…) de verschillende inzake fietsbeleid bevoegde middenveldactoren te verenigen".

Uit de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, wat de federale overheid betreft, vloeit voort dat de functies, commissies, comités, raden, adviesorganen en andere "observatoriums" 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. 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 evenwel 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.[2]

Aangezien de Federale Fietscommissie *in casu* verplicht moet tussenkomen en ze, volgens de toelichting bij de bepaling, onder haar leden derden bij de diensten van de regering moet tellen, is de delegatie aan de Koning vervat in artikel 5, tweede lid, van het voorstel niet aanvaardbaar.

Artikel 5 moet dan ook aldus herzien worden dat de essentiële elementen van de opdrachten, de samenstelling, de eventueel aan de leden ervan toegekende schadeloosstellingen of bezoldigingen, alsook de regels inzake de werking van de Commissie door de wetgever bepaald worden.

[2] Zie inzonderheid advies 43.685/4 van 12 maart 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het kaderdecreet van 6 november 2008 'houdende rationalisatie van de adviesverlenende functie', *Parl.St.* W.Parl. 2007-08, nr. 820/001, 16 tot 26; advies 55.210/4 van 17 maart 2014 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 8 mei 2014 'betreffende [het] Waarnemingscentrum voor het Cultuurbeleid'; advies 64.879/4 van 4 februari 2019 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 2 mei 2019 'tot wijziging van het Waalse Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid wat betreft de preventie en de bevordering van de gezondheid', *Parl.St.* W.Parl. 2018-19, nr. 1332/001, 25 tot 35; advies 70.152/4 van 8 november 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 6 juli 2022 'houdende organisatie van het parkeerbeleid en herdefiniëring van de opdrachten en beheerswijze van het Parkeeragentschap van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', *Parl.St.* Br.H.Parl. 2021-22, 62 tot 70.

‡LW-CFFXMBHBG-HDDHBVT‡

Artikel 6

Op de vraag of de jaarlijkse en alomvattende evaluaties, alsook de "gegevens die in het kader van de uitvoering van het beleid worden verzameld", waarvan in het vijfde lid sprake is, persoonsgegevens kunnen bevatten, heeft de gemachtigde van de voorzitster van de Kamer het volgende geantwoord:

> "Non, ces données ne sont pas susceptibles de constituer des données à caractère personnel (et n'ont pas vocation à l'être). Ces données doivent consister en des statistiques (ex.: nombre de vélos volés, nombre de plaintes déposées, nombre de personnes utilisant le budget mobilité, etc.) qui permettent de mesurer les effets des actions entreprises. Les services publics concernés devront veiller à ce que ces statistiques empêchent une identification des individus."

Het verdient aanbeveling om die verduidelijking aan te brengen in het vervolg van de parlementaire voorbereiding.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-CFFXMBHBG-HDDHBVT‡