

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.054/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé des Travaux publics, du Transport, de la Lutte contre l'incendie et de l'Aide médicale urgente, le 28 octobre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à la Convention du 4 avril 2003 entre l'État fédéral et les Régions en vue de la réalisation du programme du Réseau Express Régional de, vers, à et autour de Bruxelles", a donné le 18 novembre 2003 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Examen de l'avant-projet d'ordonnance

1. Dans un souci de clarté, il serait préférable de dénommer la "convention" en fonction de sa nature juridique réelle, soit "accord de coopération", conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

2. Il y a lieu de mentionner l'intitulé exact de l'accord de coopération, à savoir :

"Accord de coopération visant à mettre en oeuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles".

Il y a lieu également de mentionner toutes les parties à l'accord plutôt que de se référer aux "Régions".

.../...

Examen de l'accord de coopération

Article 5

Les alinéas 1^{er} et 2 définissent la zone RER. L'alinéa 3 habilite le CEMM à adapter la délimitation de la zone en fonction de l'évolution des conditions de mobilité.

La définition de la zone RER délimite en fait le champ d'application territorial de l'accord de coopération. Un élément aussi fondamental de l'accord ne peut être modifié que par les parties au présent accord. Cette modification doit alors intervenir dans le cadre d'un nouvel accord de coopération auquel chacune des assemblées législatives concernées doit, comme pour le présent accord, donner son assentiment. La délégation de compétence au CEMM, prévue à l'article 5, alinéa 3, doit dès lors être supprimée de l'accord.

Article 14

1. Selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, l'offre ferroviaire suburbaine est précisée dans le cadre de la présente convention.

La portée de cet alinéa n'est pas claire. La précision doit-elle être déduite des dispositions de la convention même et, dans l'affirmative, de quelles dispositions ? Ou l'intention est-elle d'intégrer la précision dans la mise en oeuvre future de la convention et, si oui, à quel organe cette mission incombe-t-elle alors ?

Il serait souhaitable de préciser l'accord de coopération sur ce point.

.../...

2. Selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 5, les parties déterminent les améliorations et modifications à apporter "à ce réseau de base".

Cet alinéa devrait être omis. En effet, une fois l'accord de coopération approuvé par les différentes assemblées délibérantes, les parties, c'est-à-dire les Gouvernements respectifs, ne peuvent se voir habilités, sur avis du comité de pilotage, à déterminer les améliorations et modifications à apporter à ce réseau de base, sans passer par la modification effective de l'accord de coopération qui devra ensuite être soumise à l'approbation des assemblées législatives.

L'annexe II, 1, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, qui habilite les parties à modifier la structure et l'organisation du réseau ferroviaire de référence, appelle la même observation.

Cette occasion devrait être saisie pour harmoniser la terminologie utilisée à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 4 ("un réseau ferroviaire RER de base"), et dans l'annexe II, 1, alinéa 1^{er} ("le réseau ferroviaire radial de référence"), et pour énoncer clairement à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 5, que le "réseau de base" qui y est visée est bien le "réseau RER ferroviaire de base" dont il est question à l'alinéa précédent, et non "le réseau RER" mentionné à l'alinéa 2 du même paragraphe, qui "est composé de liaisons rapides radiales et transversales, ferroviaires ou routières".

Article 27

Selon cet article, les parties ou leurs mandataires établissent des conventions particulières entre elles et éventuellement avec d'autres partenaires pour le financement des infrastructures d'accueil des utilisateurs.

Il va de soi que pareilles conventions devront respecter la répartition des compétences entre les autorités concernées. En d'autres termes, chaque autorité devra supporter les coûts liés à l'exercice de ses propres compétences.

.../...

Article 28

Selon cet article, pour toute étude ou projet commun, les parties concernées s'accordent, pour le financement, sur une clé de répartition. En cas d'absence d'accord, l'étude ou le projet commun est présenté au CEMM.

Il convient ici aussi de rappeler que les régimes de financement devront respecter les règles de compétence. Une autorité peut uniquement affecter des moyens au financement d'études et de projets dans la mesure où ceux-ci présentent un rapport avec ses propres compétences. Les clés de répartition devront refléter raisonnablement les sphères de compétences respectives.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.054/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 28 november 2003 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met Openbare Werken, Vervoer, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met de overeenkomst van 4 april 2003 tussen de federale Overheid en de Gewesten met het oog op de verwezenlijking van het programma van het Gewestelijk Expresnet van, naar, in en rond Brussel", heeft op 18 november 2003 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Onderzoek van het voorontwerp van ordonnantie

1. Duidelijkheidshalve is het verkieslijk de "overeenkomst" te noemen op grond van haar werkelijke juridische aard, namelijk "samenwerkingsakkoord", overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2. Het juiste opschrift van het samenwerkingsakkoord dient te worden vermeld, namelijk :

"Samenwerkingsakkoord met het oog op de verwezenlijking van het programma van het gewestelijk expresnet van, naar, in en rond Brussel".

Bovendien moeten ook alle partijen bij het akkoord worden vermeld, veeleer dan te verwijzen naar de "Gewesten".

Onderzoek van het samenwerkingsakkoord

Artikel 5

In het eerste en het tweede lid wordt de GEN-zone omschreven. Het derde lid bevat een machtiging aan het ECMM om de afbakening van die zone aan te passen aan de zich wijzigende mobiliteit.

De omschrijving van de GEN-zone bepaalt in feite het territoriale toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord. Een zo fundamenteel element van het akkoord kan enkel door de partijen bij het voorliggende akkoord gewijzigd worden. Dit moet dan gebeuren bij een nieuw samenwerkingsakkoord waarmee, zoals met het thans voorliggende akkoord, door elk van de betrokken wetgevende vergaderingen moet worden ingestemd. De delegatie van bevoegdheid aan het ECMM, in artikel 5, derde lid, dient derhalve uit het akkoord weggelaten te worden.

Artikel 14

1. Volgens paragraaf 1, derde lid, wordt het voorstедelijk spoorwegaanbod gepreciseerd in het kader van de voorliggende overeenkomst.

Het is niet duidelijk wat daarmee bedoeld wordt. Dient de precisering te worden afgeleid uit de bepalingen van de overeenkomst zelf, en zo ja, uit welke bepalingen ? Of is het de bedoeling dat de precisering deel uitmaakt van de latere uitvoering van de overeenkomst, en zo ja, aan welk orgaan komt die opdracht dan toe ?

Het zou wenselijk zijn het samenwerkingsakkoord op dit punt te preciseren.

2. Volgens paragraaf 1, vijfde lid, bepalen de partijen de verbeteringen en de aanpassingen die "aan dit basisnetwerk" moeten worden aangebracht.

.../...

Dat lid zou weggelaten moeten worden. Zodra het samenwerkingsakkoord is goedgekeurd is door de onderscheiden wetgevende vergaderingen, kunnen de partijen, d.w.z. de respectieve regeringen, niet gemachtigd worden om, op advies van de Stuurgroep, de verbeteringen en de aanpassingen in dit basisnetwerk aan te brengen, zonder daartoe het samenwerkingsakkoord effectief te wijzigen en die wijziging vervolgens voor goedkeuring voor te leggen aan de wetgevende vergaderingen.

Deze opmerking geldt eveneens voor bijlage II, eerste lid, tweede volzin, die de partijen machtigt de structuur en de organisatie van het referentiespoornet te wijzigen.

Van de gelegenheid zou gebruik gemaakt moeten worden om de terminologie gebruikt in artikel 14, § 1, vierde lid ("een GEN-basisnetwerk van de spoorwegen"), en in bijlage II, 1, eerste lid ("het radiale referentiespoornet") op elkaar af te stemmen, en om duidelijk te bepalen dat het "basisnetwerk" bedoeld in artikel 14, § 1, vijfde lid, wel degelijk het "GEN-basisnetwerk van de spoorwegen" is, bedoeld in het vorige lid, en niet het "net" bedoeld in het tweede lid van dezelfde paragraaf, dat "is samengesteld uit snelle radiale en transversale spoorweg- en wegverbindingen".

Artikel 27

Volgens dit artikel stellen de partijen of hun mandatarissen specifieke overeenkomsten op tussen henzelf en eventueel met andere partners, voor de financiering van de infrastructuur voor het onthaal van de gebruikers.

Het spreekt vanzelf dat dergelijke overeenkomsten de bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken overheden zullen moeten eerbiedigen. Elke overheid zal m.a.w. de kosten moeten dragen die verbonden zijn aan de uitoefening van haar eigen bevoegdheden.

Artikel 28

Volgens dit artikel komen, voor alle gemeenschappelijke onderzoeken of projecten, de betrokken partijen een verdeelsleutel m.b.t. de financiering overeen. Bij gebrek aan akkoord, wordt het gemeenschappelijk onderzoek of project aan het ECMM voorgelegd.

Ook hier moet eraan herinnerd worden dat de financieringsregelingen de bevoegdheidsregels zullen moeten eerbiedigen. Een overheid kan middelen enkel aanwenden voor de financiering van onderzoeken en projecten, in zoverre die verband houden met haar eigen bevoegdheden. De verdeelsleutels zullen op een redelijke wijze de respectieve bevoegdheidssferen moeten weerspiegelen.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS