

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.648/2/V
48.649/2/V
DU 27 AOÛT 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 2 août 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant modification de l'Ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du CoBAT" (48.648/2/V);
- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant modification de l'Ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du CoBAT" (48.649/2/V),

a donné 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, les projets appellent les observations ci-après.

Les projets d'arrêtés tendent à modifier le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après : "CoBAT") en vue de transposer diverses dispositions de droit européen, contenues dans la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et dans la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

Ils ont, en substance, le même objet qu'un texte qui, initialement, se présentait sous la forme d'un avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 1^{er} février 2010, l'avis 47.684/4.

Dans cet avis, la section de législation a formulé diverses observations : d'une part, elle a constaté que n'avaient pas été accomplies deux formalités requises pour l'adoption de cet avant-projet, en l'occurrence la consultation du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale et celle de la commission régionale de développement; d'autre part, elle a fait plusieurs observations à propos du contenu de l'avant-projet, notamment pour relever que celui-ci n'assurait pas de manière suffisante la transposition des dispositions de droit européen en vue de laquelle il était conçu. Elle a conclu l'avis en indiquant que, "compte tenu de la portée fondamentale" de ces observations, elle s'abstenait de formuler d'autres remarques.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi, et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, sur le contenu desquelles la section de législation n'a pu se prononcer lors de l'examen initial du dossier : en pareil cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, l'avis portant alors uniquement sur les dispositions nouvelles.

Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareille hypothèse, le nouvel examen du texte a pour objet l'incidence de ces éléments juridiques nouveaux sur le texte en cause.

En l'espèce, il ressort des dossiers que, quant au fond, les présents projets d'arrêtés suggèrent de modifier le CoBAT par des dispositions qui, soit sont identiques à celles qui figuraient dans l'avant-projet d'ordonnance précédemment soumis à la section de législation, soit ont été revues manifestement dans l'intention de donner suite à des observations faites dans l'avis 47.684/4. Comme il n'apparaît pas qu'un élément juridique nouveau serait intervenu depuis que ledit avis a été donné, il n'y a pas lieu, pour la section de législation, d'examiner à cet égard les nouveaux textes qui lui sont soumis, et notamment de se prononcer sur la pertinence de la suite que leurs auteurs entendent procurer à certaines observations de l'avis 47.684/4.

Pour le surplus, par rapport au dossier précédemment soumis à la section de législation, deux éléments nouveaux sont principalement à signaler : il s'agit, d'une part, du fait que les dispositions à l'examen sont contenues dans des projets d'arrêtés, et non plus - comme tel était le cas dans le dossier précédemment soumis à la section de législation - dans un avant-projet d'ordonnance, et, d'autre part, du fait que ces dispositions ont, cette fois, été soumises aux avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale et de la commission régionale de développement.

Sur ces points, en se limitant, comme le permet l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à l'examen de la compétence de l'auteur des textes en projet, du fondement juridique de ceux-ci et de l'accomplissement des formalités prescrites, les textes en projet appellent les observations suivantes :

1. Les projets d'arrêtés trouvent leur fondement légal dans l'article 314 du CoBAT.

Aussi cette disposition doit-elle être visée au préambule parmi les éléments de celui-ci dont la mention est obligatoire, c'est-à-dire ceux dont la mention est précédée du mot "Vu", et non pas ceux qui sont introduits par le mot "Considérant".

2. Il résulte de l'article 6 de l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale que le Gouvernement n'est tenu de solliciter l'avis de ce conseil que sur des avant-projets d'ordonnance, et non pas sur des projets d'arrêtés - même si, comme tel est le cas en l'espèce, ceux-ci modifient les dispositions d'une ordonnance.

Aussi, dans le préambule des arrêtés en projet, la mention de l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale sera précédée, non pas du mot "Vu", mais du mot "Considérant".

3. Les dispositions en projet auront donné lieu à deux avis de la section de législation : l'avis 47.684/4 précité et le présent avis portant les n^{os} 48.648/2/V et 48.649/2/V.

Il conviendra donc de viser ces deux avis dans le préambule des arrêtés en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.648/2/V
48.649/2/V
VAN 27 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 2 augustus 2010 door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een

- ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot wijziging van de ordonnantie van 13 mei 2004 houdende ratificatie van het BWRO" (48.648/2/V);
- een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot wijziging van de ordonnantie van 13 mei 2004 houdende ratificatie van het BWRO" (48.649/2/V),

heeft 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, geven de ontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De ontwerpen van besluit strekken ertoe het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna te noemen : "BWRO") te wijzigen met het oog op de omzetting van verscheidene bepalingen van Europees recht, vervat in richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten en in richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Ze hebben in hoofdzaak hetzelfde onderwerp als een tekst die oorspronkelijk de gedaante had van een voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 13 mei 2004 houdende ratificatie van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, waarover de afdeling Wetgeving op 1 februari 2010 advies 47.684/4 gegeven heeft.

In dat advies heeft de afdeling Wetgeving verscheidende opmerkingen gemaakt : enerzijds heeft ze vastgesteld dat niet voldaan was aan twee vormvereisten die voor de goedkeuring van dit voorontwerp waren voorgeschreven, *in casu* de raadpleging van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie; anderzijds heeft ze verschillende opmerkingen gemaakt over de inhoud van het voorontwerp, inzonderheid om erop te wijzen dat het niet voldoende de Europeesrechtelijke bepalingen omzette waarvoor het was opgesteld. Als conclusie van het advies heeft ze erop gewezen dat ze, "gelet op de fundamentele aard" van deze opmerkingen, geen andere opmerkingen maakte.

Wanneer de afdeling Wetgeving een advies heeft gegeven, heeft ze de bevoegdheid opgebruikt die ze krachtens de wet heeft; het komt haar derhalve niet toe om zich opnieuw uit te spreken over reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn teneinde rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, dan wel ongewijzigd blijven.

Dat geldt niet wanneer overwogen wordt in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen, over de inhoud waarvan de afdeling Wetgeving zich bij het oorspronkelijke onderzoek van het dossier niet heeft kunnen uitspreken : in zo'n geval moet de afdeling Wetgeving weer worden geraadpleegd, maar dan heeft het advies enkel betrekking op de nieuwe bepalingen.

Dat geldt ook niet wanneer na het eerste advies nieuwe juridische gegevens opduiken die kunnen rechtvaardigen dat de tekst door de afdeling Wetgeving wederom wordt onderzocht: in zo'n geval heeft het nieuwe onderzoek van de tekst betrekking op de weerslag van die nieuwe juridische gegevens op de bewuste tekst.

In casu blijkt uit de dossiers dat, wat de inhoud betreft, in de onderhavige ontwerpbesluiten voorgesteld wordt het BWRO te wijzigen door bepalingen die, ofwel dezelfde zijn als die welke voorkwamen in het voorontwerp van ordonnantie dat voorheen aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, ofwel kennelijk herzien zijn met de bedoeling in te gaan op opmerkingen gemaakt in advies 47.684/4. Aangezien niet blijkt dat er enig nieuw juridisch gegeven zou zijn opgedoken sedert het bewuste advies gegeven is, is er voor de afdeling Wetgeving geen reden om in dit opzicht de nieuwe haar voorgelegde teksten te onderzoeken, en inzonderheid er zich over uit te spreken of het gevolg dat de stellers ervan aan sommige opmerkingen uit advies 47.684/4 willen geven, dienstig is.

Daarenboven moet vergeleken bij het dossier dat voorheen aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd in hoofdzaak worden gewezen op twee nieuwe gegevens : enerzijds dat de voorliggende bepalingen vervat zijn in ontwerpen van besluit, en niet meer - zoals dit het geval was met het tevoren aan de afdeling Wetgeving voorgelegde dossier - in een voorontwerp van ordonnantie, en anderzijds dat deze bepalingen ditmaal om advies zijn voorgelegd aan de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en aan de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie.

Blijft men, zoals artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State veroorlooft, binnen het bestek van het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de ontworpen teksten, van de rechtsgrond ervan en van de te vervullen voorafgaande vormvereisten, dan geven de ontworpen teksten op die punten aanleiding tot de volgende opmerkingen :

1. De ontwerpen van besluit vinden rechtsgrond in artikel 314 van het BWRO.

Derhalve dient in de aanhef naar deze bepaling te worden verwezen als een van de gegevens ervan die moeten worden vermeld, namelijk die waarvan de vermelding voorafgegaan wordt door de woorden "Gelet op", en niet die welke ingeleid worden door het woord "Overwegende".

2. Uit artikel 6 van de ordonnantie van 8 september 1994 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vloeit voort dat de regering het advies van die raad alleen hoeft in te winnen over voorontwerpen van ordonnantie, en niet over ontwerpen van besluit - zelfs indien, zoals dit *in casu* het geval is, die ontwerpbesluiten de bepalingen van een ordonnantie wijzigen.

Derhalve moet in de aanhef van de ontworpen besluiten de vermelding van het advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden voorafgegaan door het woord "Overwegende" en niet door de woorden "Gelet op".

3. De ontworpen bepalingen hebben aanleiding gegeven tot twee adviezen van de afdeling Wetgeving : het voormelde advies 47.684/4 en het huidige advies met als nrs. 48.648/2/V en 48.649/2/V.

Naar deze beide adviezen moet dus worden verwezen in de aanhef van de ontworpen besluiten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LEWALLE,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN