CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.069/4
du 18 février 2019

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'relative à l'exploitation et à la sécurité des tunnels routiers'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 65.069/4
van 18 februari 2019

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'met betrekking tot de uitbating en veiligheid van de verkeerstunnels'

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

Le 20 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à l'exploitation et à la sécurité des tunnels routiers'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 février 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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 18 février 2019.

*

Op 20 december 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'met betrekking tot de uitbating en veiligheid van de verkeerstunnels'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 18 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd 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 18 februari 2019.

*

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

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 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'avant-projet d'ordonnance examiné vise à revoir le dispositif de transposition de la directive 2004/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen', à la lumière du transfert de la compétence relative aux « normes techniques minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien des routes et de leur dépendances », opéré par la sixième réforme de l'État (article 6, § 1er, X, 12°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après, la LSRI), inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014). Il vise également à imposer des exigences de sécurité similaires aux tunnels du réseau routier régional d'une longueur supérieure à 200 mètres, qui ne font pas partie du réseau routier transeuropéen et n'entrent par conséquent pas dans le champ d'application de la directive [1].

Comme l'a déjà observé la section de législation dans différents avis [2], les normes de sécurité des tunnels routiers adoptées dans le cadre de la transposition de la directive 2004/54/CE doivent, en effet, être considérées comme des normes techniques minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien de routes et de leur dépendances.

L'article 6, § 2, 4°, de la LSRI, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, dispose à cet égard :

« Les Gouvernements concernés devront se concerter en ce qui concerne :

[...]

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

[1] Comme le considérant 25 de la directive 2004/54/CE y encourage les États membres.

[2] Voir notamment l'avis n° 41.271/VR donné le 3 octobre 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 1er juin 2007 'betreffende de minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2006-2007, n° 1153/1, pp. 17 à 21, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/41271.pdf ; l'avis n° 41.590/4 donné le 21 novembre 2006 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/41590.pdf ; l'avis n° 42.538/4, donné le 26 mars 2007 sur un projet devenu la loi du 9 mai 2007 'relative aux normes techniques minimales de sécurité applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen', *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-3063/1, pp. 8 et 9, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42538.pdf ; l'avis n° 43.238/4 donné le 2 juillet 2007 sur un projet devenu le décret de la Région wallonne du 19 décembre 2007 'concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 676/1, pp. 18 à 20, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43238.pdf ; l'avis n° 43.553/VR donné le 24 septembre 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 novembre 2007 'relatif aux normes techniques minimales de sécurité applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43553.pdf.

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

4° les normes techniques minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien de routes et de leur dépendances ainsi que des voies hydrauliques et de leurs dépendances ».

Il revient dès lors au demandeur d'avis de veiller à l'accomplissement de la concertation imposée par l'article 6, § 2, 4°, de la LSRI [3].

2. La note aux membres du Gouvernement figurant dans le dossier joint à la demande d'avis mentionne que le *gender test* n'est « pas d'application », et ne comporte aucune mention de l'évaluation de l'avant-projet au regard du principe de *handistreaming*.

Ni l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', ni l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', ne prévoient cependant de possibilité de dispense à l'obligation de procéder aux évaluations qu'elles imposent respectivement.

Contrairement à ces dernières, l'ordonnance du 4 octobre 2018 'tendant à l'introduction du test d'égalité des chances' qui les a modifiées [4], prévoit, certes, différentes hypothèses dans lesquelles le rapport d'évaluation dit « test d'égalité des chances » ne doit pas être établi, notamment pour les projets d'actes législatifs ou réglementaires « qui n'[ont] pas d'influence directe ou indirecte sur les personnes physiques » (article 2, § 3, 6°, de cette ordonnance).

Eu égard notamment à l'observation relative à la notion d'usager [5], formulée par la Commission régionale de la mobilité dans son avis donné le 22 octobre 2018 sur l'avant-projet, ce dernier ne peut cependant pas être considéré comme n'ayant pas d'influence directe ou indirecte sur les personnes physiques.

Il revient dès lors au demandeur d'avis d'établir le rapport d'évaluation dit « test d'égalité des chances », conformément à l'article 2 de l'ordonnance du 4 octobre 2018 et à son arrêté d'exécution du 22 novembre 2018.

[3] Il peut d'ailleurs être relevé que le respect de certaines dispositions de la directive, notamment ses articles 13.2 et 15.1, nécessite une telle concertation.

[4] Entrée en vigueur le 1er janvier 2019.

[5] « La Commission demande que sous le terme d'usagers, l'ordonnance garantisse les mêmes conditions de sécurité pour tous, en ce compris les personnes à mobilité réduite. Ceci doit se traduire tant dans les infrastructures (ex. la largeur des évacuations) que dans les processus (ex. systèmes de communication avec la surface) ». Cette observation peut être comparée au considérant 12 de la directive 2004/54/CE, lequel énonce :
« Les aménagements découlant de la présente directive amélioreront les conditions de sécurité de tous les usagers, y compris les handicapés. Toutefois, l'évacuation en cas d'urgence étant plus difficile pour ces personnes, une importance particulière devrait être accordée à leur sécurité ».

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'avant-projet doit être précédé d'un arrêté de présentation, lequel se substituera à sa « table des matières ».

DISPOSITIF

Chapitre 1er

L'intitulé du chapitre 1er de l'avant-projet doit être revu, afin d'assurer la concordance de ses deux versions linguistiques. L'intitulé : « Dispositions générales » pourrait lui être préféré.

Article 2

1. Au 2°, la référence à la décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 'sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport' doit être actualisée, cette dernière ayant été abrogée par la décision n° 661/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 'sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport', elle-même abrogée par le règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 'sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE'.

2. Dans la définition des termes « services d'intervention » figurant au 3°, il convient d'ajouter le mot « locaux » après les mots : « les services », afin d'assurer une meilleure transposition de l'article 2, 2), de la directive 2004/54/CE.

Article 4

1. À l'alinéa 2, le syntagme « conformément aux dispositions de délégation de compétence du droit administratif » est à la fois imprécis et inutilement compliqué. Cet alinéa sera revu afin d'y exprimer plus clairement la volonté de son auteur.

2. L'observation qui précède vaut également pour l'article 7, § 3, de l'avant-projet, et ce d'autant plus que le gestionnaire du tunnel ne sera pas nécessairement une personne morale de droit public.

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

Article 12

Dans la version française, les mots « modalités d'agréation » seront remplacés, comme dans la version néerlandaise, par ceux de « conditions d'agrément ».

Une observation analogue vaut pour l'article 13, 2°, de l'avant-projet.

Articles 17 à 19

1. Les articles 17 à 19 de l'avant-projet, relatifs à l'analyse des risques et auxquels renvoie l'article 36, § 1er, seront revus afin d'assurer une transposition plus complète de l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la directive 2004/54/CE, lesquels disposent :

> « 1. Une analyse des risques est effectuée, lorsque cela est nécessaire, par un organisme jouissant d'une indépendance fonctionnelle vis-à-vis du gestionnaire du tunnel. Le contenu et les résultats de l'analyse des risques sont joints au dossier de sécurité présenté à l'autorité administrative. Il s'agit d'une analyse des risques pour un tunnel donné, prenant en considération l'ensemble des facteurs de conception et des conditions de circulation qui ont une influence sur la sécurité, notamment les caractéristiques et le type de trafic, la longueur et la géométrie du tunnel, ainsi que le nombre de poids lourds prévu par jour.
>
> 2. Les États membres veillent à ce qu'une méthodologie détaillée et bien définie, correspondant aux meilleures pratiques disponibles, soit utilisée au niveau national, et informent la Commission de la méthodologie appliquée ; la Commission met ces informations à la disposition des autres États membres sous forme électronique ».

2. À l'article 19 de l'avant-projet, il convient de se référer à l'article 3, § 5, et à l'article 38, plutôt qu'aux articles 3, § 4, et 36.

Article 22

L'article 22 de l'avant-projet prévoit la transmission pour avis du dossier préliminaire de sécurité accompagné du rapport de sécurité, « à l'éventuel agent de sécurité désigné ».

L'article 6, paragraphe 2, c), de la directive 2004/54/CE prévoit cependant la participation de l'agent de sécurité dès le stade de la définition des plans de sécurité des nouveaux tunnels.

Le mot « éventuel » sera dès lors omis de l'article 22 de l'avant-projet.

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

Articles 23 et 24

Les articles 23, alinéa 2, et 24 de l'avant-projet, relatifs à la procédure d'avis donné par l'autorité administrative et à la notification de cet avis, seront revus afin de mieux en assurer l'articulation logique.

Article 25

1. L'article 25 de l'avant-projet, auquel renvoie l'article 36, § 1er, sera complété afin d'y prévoir que « la réouverture d'un tunnel à la circulation publique après tout changement important apporté à la construction et à l'exploitation ou après tous travaux de transformation substantielle de l'ouvrage qui pourraient modifier d'une façon significative l'un des éléments constitutifs du dossier de sécurité » [6] et que « toute modification substantielle apportée à la structure, aux équipements ou à l'exploitation, qui pourrait modifier d'une façon significative l'un des éléments constitutifs du dossier de sécurité » [7], doivent également faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation d'exploitation.

2. L'article 25, § 3, de l'avant-projet prévoit que l'autorisation d'exploitation d'un tunnel du réseau routier est délivrée pour une durée de six ans [8]. Cette disposition sera complétée afin d'y définir la procédure de renouvellement de l'autorisation d'exploitation.

Articles 27 et 28

Au stade de la délivrance de l'autorisation d'exploitation, la désignation de l'agent de sécurité, prévue par l'article 10 de l'avant-projet, doit avoir été réalisée.

Aux articles 27 et 28 de l'avant-projet, les mots « à l'éventuel agent de sécurité » et « l'avis éventuel de l'agent de sécurité » seront dès lors remplacés par les mots « à l'agent de sécurité » et « l'avis de l'agent de sécurité », afin de mieux assurer la transposition de l'article 6, paragraphe 2, e), et de l'annexe II, 3.3 et 3.4, de la directive 2004/54/CE.

Article 30

L'article 30 de l'avant-projet, relatif aux contrôles réguliers et périodiques des tunnels, sera complété afin d'assurer la transposition de l'article 12, paragraphe 4, de la directive 2004/54/CE, lequel dispose :

> « Si les mesures correctives comportent une modification substantielle de la construction ou de l'exploitation, une fois que ces mesures ont été réalisées, le tunnel fait l'objet d'une nouvelle autorisation d'exploitation conformément à la procédure prévue à l'annexe II ».

[6] Point 3.2 de l'annexe II de la directive 2004/54/CE.

[7] Point 4.1 de l'annexe II de la directive 2004/54/CE.

[8] Cette disposition fait écho à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/54/CE, qui dispose quant à lui que l'intervalle entre deux contrôles consécutifs d'un tunnel donné n'excède pas six ans.

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

Article 31

La rédaction de l'alinéa 1er sera revue afin d'éviter que cette disposition puisse être interprétée comme imposant ou permettant aux gestionnaires de tunnel d'imposer des obligations aux services d'intervention relevant des compétences de l'autorité fédérale dans le cadre de l'organisation d'exercices de sécurité périodiques.

Article 34

À l'alinéa 2, il va de soi que la compétence exclusive conférée à l'« Autorité Administrative » l'est, à l'instar de ce que prévoit l'article 32, alinéa 1er, de l'avant-projet, sans préjudice des pouvoirs dont dispose par ailleurs l'autorité communale en application de l'article 135 de la loi communale.

Article 36

1. Compte tenu des divergences de texte entre les articles 30, § 1er, et 36, § 4, de l'avant-projet, il conviendrait, à l'article 36, § 1er, de réserver aussi l'hypothèse de l'article 30, § 1er, en y visant également le paragraphe 4 de l'article 36.

2. L'article 36, § 4, de l'avant-projet, se borne à recopier l'article 7 de la directive 2004/54/CE, sans préciser de quelle manière les exigences relatives à l'entité de contrôle qu'énonce cette disposition seront satisfaites.

Le commentaire de l'article 8 de l'avant-projet, relatif à l'expert indépendant, indique toutefois :

> « Un expert indépendant sera également nommé par le Gouvernement sur proposition du comité d'évaluation.
>
> La directive 2004/54 ne prévoit pas la désignation d'un expert indépendant tel que visé à l'article 8 de la présente ordonnance.
>
> Sur base de l'expérience acquise en France, il parait cependant utile d'imposer la présence de cet expert qui permettra de poser un regard extérieur sur les questions liées à la sécurité des tunnels. Soulignons encore qu'il ne faut pas confondre cet expert indépendant avec l'entité de contrôle visée à l'article 7 de la directive européenne. Dans le présent projet, c'est le comité d'évaluation qui tiendra le rôle de l'entité de contrôle ».

L'article 36, § 4, de l'avant-projet sera revu afin d'y présenter les modalités de transposition de l'article 7 de la directive 2004/54/CE qui ont été ainsi choisies.

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

Article 38

L'article 38 de l'avant-projet transpose l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/54/CE. Ce dernier dispose :

> « Lorsque certaines exigences structurelles prévues à l'annexe I ne peuvent être satisfaites qu'à l'aide de solutions techniques qui soit ne peuvent pas être respectées, soit ne peuvent être respectées qu'à un cout disproportionné, l'autorité administrative visée à l'article 4 peut accepter la mise en œuvre de mesures de réduction des risques comme solution de substitution à l'application de ces exigences, à condition que ces solutions de substitution assurent une protection équivalente ou supérieure. L'efficacité de ces mesures est démontrée au moyen d'une analyse des risques réalisée conformément aux dispositions de l'article 13. Les États membres informent la Commission des mesures de réduction des risques acceptées comme solution de substitution et justifient leur décision. Le présent paragraphe ne s'applique pas aux tunnels en projet visés à l'article 9 ».

L'article 38 de l'avant-projet omet cependant de transposer la dernière phrase de ce paragraphe, qui a pour effet d'exclure de son champ d'application les tunnels dont le projet n'a pas été approuvé par l'autorité compétente avant le 1er mai 2006. Il sera complété sur ce point.

OBSERVATIONS FINALES

1. L'avant-projet sera complété afin d'assurer la transposition de l'article 5, paragraphes 3 et 4, de la directive 2004/54/CE, lesquels disposent :

> « 3. Tout incident ou accident significatif survenant dans un tunnel fait l'objet d'un compte rendu des faits établi par le gestionnaire du tunnel. Ce compte rendu est transmis à l'agent de sécurité visé à l'article 6, à l'autorité administrative et aux services d'intervention dans un délai maximal d'un mois.
>
> 4. Lorsqu'un rapport d'enquête analysant les circonstances de l'incident ou de l'accident visé au paragraphe 3, ou les enseignements que l'on peut en tirer, est rédigé, le gestionnaire du tunnel transmet ce rapport à l'agent de sécurité, à l'autorité administrative et aux services d'intervention au plus tard un mois après l'avoir lui-même reçu ».

2. À cet égard, il est rappelé que la nécessité d'assurer correctement la transposition de directives européennes et celle d'informer adéquatement le Parlement sur le choix des moyens que le Gouvernement lui propose de mettre en œuvre commandent que des tableaux de transposition des directives en cause et des dispositions de l'avant-projet soient établis dans les deux sens [9], soient annexés à la lettre de demande d'avis adressée à la section de législation afin d'en faciliter l'examen [10] et soient joints au projet législatif lui-même [11]. Ces tableaux sont en effet très utiles pour l'assemblée législative mais également pour les destinataires des règles. Ils

[9] Voir, sur ce point, *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 191.1 et 191.2, qui requièrent expressément l'établissement de deux tableaux de transposition : un tableau de correspondance entre les articles de la directive et ceux de l'acte de transposition et un tableau de correspondance entre les articles de l'acte de transposition et ceux de la directive.

[10] *Ibidem*, recommandation n° 192.

[11] *Ibidem*, recommandation n° 193.

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

permettent aussi d'éviter que l'exercice du droit d'amendement excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen reconnait aux États membres.

La méthode choisie par les auteurs de l'avant-projet, qui est de consacrer la plus grande partie de ce dernier aux tunnels routiers qui n'entrent pas dans le champ d'application de la directive 2004/54/CE, pour n'en consacrer ensuite que les seuls articles 35 à 39 à sa transposition, peut se comprendre au vu de la situation géographique spécifique de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle rend cependant d'autant plus nécessaire l'établissement et la communication de ces tableaux de transposition.

*

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

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 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Het voorliggende voorontwerp van ordonnantie beoogt de herziening van de bepalingen houdende omzetting van richtlijn 2004/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 'inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet', in het licht van de overheveling van de bevoegdheid inzake "de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van wegen en hun aanhorigheden", bij de zesde staatshervorming (artikel 6, § 1, X, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' - hierna de BWHI - ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014). Het strekt ook tot het opleggen van soortgelijke veiligheidsvereisten voor de tunnels van het gewestelijk wegennet die langer zijn dan 200 meter, die geen deel uitmaken van het trans-Europese wegennet en die bijgevolg niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen.[1]

Zoals de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt heeft in verschillende adviezen[2] moeten de veiligheidsnormen voor de verkeerstunnels die vastgesteld zijn in het kader van de omzetting van richtlijn 2004/54/EG immers worden beschouwd als "minimale technische veiligheidsnormen" voor het bouwen en onderhouden van wegen en hun aanhorigheden.

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

[1] Zoals overweging 25 van richtlijn 2004/54/EG de lidstaten daartoe aanspoort.

[2] Zie inzonderheid advies 41.271/VR, op 3 oktober 2006 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Vlaams Gewest van 1 juni 2007 'betreffende de minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet', *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1153/1, 17-21, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/41271.pdf; advies 41.590/4, op 21 november 2006 gegeven over een voorontwerp van decreet van het Waals gewest 'concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/41590.pdf; advies 42.538/4, op 26 maart 2007 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 9 mei 2007 'betreffende de minimale technische veiligheidsnormen voor tunnels in het trans-Europese wegennet', *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-3063/1, 8 en 9, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/42538.pdf; advies 43.238/4, op 2 juli 2007 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals gewest van 19 december 2007 'houdende minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet', *Parl.St.* W.Parl. 2007-08, nr. 676/1, 18-20, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/43238.pdf; advies 43.553/VR, op 24 september 2007 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 6 november 2007 'betreffende de minimale technische veiligheidsnormen voor tunnels in het trans-Europese wegennet', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/43553.pdf.

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

Artikel 6, § 2, 4°, van de BWHI, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, bepaalt in dat verband het volgende:

"De betrokken Regeringen moeten onderling overleg plegen wat betreft:

[...]

4° de minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van wegen en hun aanhorigheden alsook de waterwegen en hun aanhorigheden".

De adviesaanvrager dient derhalve erop toe te zien dat het overleg voorgeschreven bij artikel 6, § 2, 4°, van de BWHI ook daadwerkelijk plaatsvindt.[3]

2. In de nota aan de leden van de regering, die terug te vinden is in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, staat dat de gendertest "niet van toepassing" is. Er staat ook niets in over de evaluatie van het voorontwerp uit het oogpunt van *handistreaming*.

Noch in de ordonnantie van 29 maart 2012 'houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', noch in de ordonnantie van 8 december 2016 'betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', wordt evenwel in de mogelijkheid voorzien tot vrijstelling van de verplichte evaluaties die daarin respectievelijk worden opgelegd.

In tegenstelling tot de voornoemde ordonnanties voorziet de ordonnantie van 4 oktober 2018 'tot invoering van de gelijkekansentest', waarbij die voornoemde ordonnanties gewijzigd zijn,[4] weliswaar in verschillende gevallen waarbij het evaluatieverslag, "gelijkekansentest" genaamd, niet moet worden opgesteld. Dat is onder meer het geval voor de wetgevende of reglementaire ontwerpen "[die] geen rechtstreekse of onrechtstreekse invloed [hebben] op natuurlijke personen" (artikel 2, § 3, 6°, van die ordonnantie).

Gelet in het bijzonder op de opmerking over het begrip "gebruikers"[5] die de gewestelijke mobiliteitscommissie in haar advies van 22 oktober 2018 over het voorontwerp geformuleerd heeft, kan van dat voorontwerp evenwel niet gezegd worden dat het geen rechtstreekse of onrechtstreekse invloed heeft op natuurlijke personen.

Het staat dus aan de adviesaanvrager om het evaluatieverslag, "gelijkekansentest" genaamd, op te stellen, overeenkomstig artikel 2 van de ordonnantie van 4 oktober 2018 en het uitvoeringsbesluit ervan van 22 november 2018.

---

[3] Er kan overigens op gewezen worden dat voor de naleving van een aantal bepalingen van de richtlijn, inzonderheid de artikelen 13.2 en 15.1 ervan, zulk een overleg noodzakelijk is.

[4] In werking getreden op 1 januari 2019.

[5] "De Commissie vraagt dat wat de gebruikers betreft, de ordonnantie dezelfde veiligheidsvoorwaarden voor iedereen garandeert, met inbegrip van personen met een beperkte mobiliteit. Dit moet tot uitdrukking komen zowel in de infrastructuur (bv. breedte van de evacuatiewegen) als in de processen (bv. communicatiesystemen met de bovengrond)." Die opmerking kan vergeleken worden met overweging 12 van richtlijn 2004/54/EG, die luidt als volgt:
"De bij deze richtlijn ingevoerde verbeteringen zullen leiden tot een verbetering van de veiligheidsvoorwaarden voor alle gebruikers, met inbegrip van gehandicapten. Aangezien gehandicapten echter meer problemen hebben om in geval van nood te ontkomen, dient bijzondere aandacht aan hun veiligheid te worden besteed".

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

INDIENINGSBESLUIT

Aan het dispositief van het voorontwerp moet een indieningsbesluit voorafgaan, dat in de plaats moet komen van de "inhoudstafel".

DISPOSITIEF

Hoofdstuk 1

Het opschrift van hoofdstuk I van het voorontwerp moet worden herzien, teneinde te zorgen voor overeenstemming tussen beide taalversies. Het zou bijvoorbeeld vervangen kunnen worden door het opschrift "Algemene bepalingen".

Artikel 2

1. De verwijzing in de bepaling onder 2° naar beschikking nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 'betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een transeuropees vervoersnet' moet geactualiseerd worden, aangezien die beschikking opgeheven is bij besluit nr. 661/2010/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 'betreffende uniale richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet', welk besluit op zijn beurt ook opgeheven is bij verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 'betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU'.

2. In de definitie van het begrip "interventiediensten", in de bepaling onder 3°, moet het woord "lokale" toegevoegd worden tussen de woorden "alle" en "openbare", teneinde te zorgen voor een betere omzetting van artikel 2, 2), van richtlijn 2004/54/EG.

Artikel 4

1. In het tweede lid is de zinssnede "overeenkomstig de bepalingen van de bevoegdheidsdelegatie van het administratief recht" zowel onnauwkeurig als onnodig ingewikkeld. Dat lid dient te worden herzien teneinde daarin de bedoeling van de steller duidelijker weer te geven.

2. De voorgaande opmerking geldt ook voor artikel 7, § 3, van het voorontwerp, temeer daar de tunnelbeheerder niet noodzakelijk een publiekrechtelijk rechtspersoon is.

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

Artikel 12

In de Franse tekst moeten, overeenkomstig de Nederlandse tekst, de woorden "modalités d'agréation" vervangen worden door de woorden "conditions d'agrément".

Een soortgelijke opmerking dient te worden gemaakt over artikel 13, 2°, van voorontwerp.

Artikelen 17 tot 19

1. De artikelen 17 tot 19 van het voorontwerp die betrekking hebben op de risicoanalyse en waarnaar verwezen wordt in artikel 36, § 1, moeten worden herzien teneinde te zorgen voor een meer volledige omzetting van artikel 13, lid 1 en 2, van richtlijn 2004/54/EG, die luiden als volgt:

> "1. Risicoanalyses worden indien nodig uitgevoerd door een orgaan dat in functioneel opzicht onafhankelijk is van de tunnelbeheerder. De inhoud en het resultaat van de risicoanalyse worden opgenomen in de veiligheidsdocumentatie die aan het bestuursorgaan wordt voorgelegd. Een risicoanalyse is een analyse van de risico's van een gegeven tunnel, waarbij rekening wordt gehouden met alle ontwerpaspecten en verkeersomstandigheden die van invloed zijn op de veiligheid, met name verkeerskenmerken, tunnellengte, verkeerstype en tunnelgeometrie, alsmede het voorspelde aantal vrachtwagens per dag.
>
> 2. De lidstaten zorgen ervoor dat er op nationaal niveau een gedetailleerde en duidelijk omschreven methodologie wordt gebruikt, die beantwoordt aan de beste beschikbare praktijken. Zij informeren de Commissie over de toegepaste methodologie, waarna deze de informatie in elektronische vorm ter beschikking stelt van de andere lidstaten".

2. In artikel 19 van het vooronwerp dient verwezen te worden naar artikel 3, § 5, en naar artikel 38, in plaats van naar de artikelen 3, § 4 en 36.

Artikel 22

Artikel 22 van het voorontwerp bepaalt dat het voorbereidende veiligheidsdossier samen met het veiligheidsrapport voor advies wordt bezorgd "aan de eventueel aangestelde veiligheidsbeambte".

Artikel 6, lid 2, c), van richtlijn 2004/54/EG voorziet evenwel in de medewerking van de veiligheidsbeambte zodra de veiligheidsplannen van de nieuwe tunnels opgesteld worden.

Het woord "eventueel" moet derhalve worden weggelaten uit artikel 22 van het voorontwerp.

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

Artikelen 23 en 24

De artikelen 23, tweede lid, en 24 van het voorontwerp, die handelen over het besluitvormingsproces bij de administratieve overheid en over de kennisgeving van haar advies, moeten worden herzien teneinde ervoor te zorgen dat ze op een logische wijze op elkaar aansluiten.

Artikel 25

1. Artikel 25 van het voorontwerp, waarnaar wordt verwezen in artikel 36, § 1, moet aldus worden aangevuld dat erin wordt bepaald dat ook een nieuwe uitbatingvergunning moet worden aangevraagd voor "de openstelling van een tunnel voor het openbare verkeer na ingrijpende wijzigingen in de constructie of exploitatie, of na een belangrijke verbouwing van de tunnel waardoor bepaalde onderdelen van de veiligheidsdocumentatie wellicht ingrijpend gewijzigd moeten worden"[6] en voor "elke wezenlijke wijziging in de constructie, voorzieningen of exploitatie, waardoor bepaalde onderdelen van de veiligheidsdocumentatie wellicht ingrijpend moeten worden gewijzigd"[7].

2. Artikel 25, § 3, van het voorontwerp bepaalt dat de vergunning voor het uitbaten van een verkeerstunnel wordt verleend voor een duur van 6 jaar.[8] Die bepaling moet worden aangevuld met de omschrijving van de procedure voor de vernieuwing van de uitbatingsvergunning.

Artikelen 27 en 28

Bij het afgeven van de uitbatingsvergunning moet de aanstelling van de veiligheidsbeambte, waarin artikel 10 van het voorontwerp voorziet, hebben plaatsgevonden.

Teneinde artikel 6, lid 2, e), en bijlage II, 3.3 en 3.4, van richtlijn 2004/54/EG beter om te zetten, moeten in de artikelen 27 en 28 van het voorontwerp de woorden "aan de eventueel aangestelde veiligheidsbeambte" en "het eventuele advies van de veiligheidsbeambte" worden vervangen door de woorden "aan de veiligheidsbeambte" en "het advies van de veiligheidsbeambte".

[6] Punt 3.2 van bijlage II bij richtlijn 2004/54/EG.

[7] Punt 4.1 van bijlage II bij richtlijn 2004/54/EG.

[8] Die bepaling geeft gevolg aan artikel 12, lid 2, van richtlijn 2004/54/EG waarin wordt bepaald dat de termijn tussen twee achtereenvolgende inspecties van een tunnel ten hoogste zes jaar bedraagt.

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

Artikel 30

Artikel 30 van het voorontwerp, dat handelt over de regelmatige en periodieke controles van de tunnels, moet worden aangevuld met het oog op de omzetting van artikel 12, lid 4, van richtlijn 2004/54/EG dat als volgt luidt:

> "Indien de corrigerende maatregelen een wezenlijke wijziging in de bouw of de exploitatie inhouden, wordt, zodra deze maatregelen zijn genomen, voor de tunnel opnieuw goedkeuring gegeven om de tunnel in gebruik te nemen volgens de in bijlage II bedoelde procedure."

Artikel 31

De tekst van het eerste lid moet worden herzien om te voorkomen dat die bepaling aldus kan worden uitgelegd dat aan de interventiediensten verplichtingen worden opgelegd of dat ze de tunnelbeheerders in de gelegenheid stelt aan de interventiediensten verplichtingen op te leggen die onder de bevoegdheden van de federale overheid vallen in het kader van de organisatie van periodieke veiligheidsoefeningen.

Artikel 34

Wat het tweede lid betreft, spreekt het voor zich dat, net zoals in artikel 32, eerste lid, van het voorontwerp, de exclusieve bevoegdheid aan de "administratieve overheid" wordt verleend onverminderd de bevoegdheden waarover het gemeentebestuur daarnaast beschikt krachtens artikel 135 van de gemeentewet.

Artikel 36

1. Gelet op de verschillen tussen de teksten van artikel 30, § 1, van het ontwerp en de tekst van artikel 36, § 4, van het ontwerp, zou in artikel 36, § 1, de precisering "onverminderd" ook moeten gelden voor artikel 30, § 1, en niet alleen voor de paragrafen 2 en 3 van artikel 36.

2. In artikel 36, § 4, van het voorontwerp heeft de steller zich ertoe bepaald de tekst van artikel 7 van richtlijn 2004/54/EG over te nemen, zonder te preciseren op welke manier moet worden voldaan aan de eisen die aan het controleorgaan worden gesteld en die in die bepaling worden opgesomd.

In de bespreking van artikel 8 van het voorontwerp, dat handelt over de onafhankelijke expert, staat echter het volgende:

> "De regering stelt ook een onafhankelijke expert aan op voorstel van het evaluatiecomité.
>
> Richtlijn 2004/54 voorziet niet in de aanstelling van een onafhankelijke expert zoals voorzien in artikel 8 van huidige ordonnantie.

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

Op basis van de ervaring die in Frankrijk is opgedaan, lijkt het evenwel nuttig om de aanwezigheid van deze expert op te leggen. Hij zal immers een externe kijk kunnen werpen op kwesties rond tunnelveiligheid. We onderlijnen nog dat men deze onafhankelijke expert niet mag verwarren met het controleorgaan zoals omschreven in artikel 7 van de Europese Richtlijn. In huidig ontwerp is het het evaluatiecomité dat de rol zal opnemen van controleorgaan".

Artikel 36, § 4, van het voorontwerp moet zo worden herzien dat daarin de aldus gekozen wijze van omzetting van artikel 7 van richtlijn 2004/54/EG wordt vermeld.

Artikel 38

Artikel 38 van het voorontwerp is de omzetting van artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/54/EG dat als volgt luidt:

"Indien aan de structurele eisen van bijlage I alleen kan worden voldaan met behulp van technische oplossingen die hetzij niet haalbaar zijn, hetzij alleen tegen onevenredig hoge kosten uitvoerbaar zijn, mag het in artikel 4 bedoelde bestuursorgaan als alternatief voor deze eisen de toepassing van risicobeperkende maatregelen accepteren, mits de alternatieve maatregelen leiden tot een gelijkwaardige of betere bescherming. De efficiëntie van die maatregelen wordt aangetoond met een risicoanalyse overeenkomstig artikel 13. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de risicobeperkende maatregelen die als alternatief zijn geaccepteerd, en de redenen daarvoor. Deze bepaling is niet van toepassing op tunnels in de ontwerpfase, zoals bedoeld in artikel 9".

In artikel 38 van het voorontwerp wordt de laatste zin van dat lid, dat ertoe leidt dat de tunnels waarvan het ontwerp niet uiterlijk op 1 mei 2006 door de verantwoordelijke instantie is goedgekeurd, van de werkingssfeer worden uitgesloten echter niet omgezet. Het artikel moet op dat punt worden aangevuld.

SLOTOPMERKINGEN

1. Het voorontwerp moet worden aangevuld met het oog op de omzetting van artikel 5, leden 3 en 4, van richtlijn 2004/54/EG, die als volgt luiden:

"3. Voor elk significant incident of ongeluk in een tunnel stelt de tunnelbeheerder een toelichtend verslag op. Dit verslag wordt binnen ten hoogste één maand aan de in artikel 6 bedoelde veiligheidsbeambte, het bestuursorgaan en de hulpdiensten gezonden.

4. Indien er een onderzoeksverslag wordt opgesteld met een analyse van de omstandigheden van het in lid 3 bedoelde incident of ongeluk of de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken, zendt de tunnelbeheerder dit verslag binnen één maand na ontvangst naar de veiligheidsbeambte, het bestuursorgaan en de hulpdiensten".

2. In dat verband wordt erop gewezen dat de noodzaak om Europese richtlijnen correct om te zetten en de noodzaak om het parlement afdoend te informeren over de keuze van de middelen die het volgens de regering moet aanwenden, vereisen dat omzettingstabellen worden opgemaakt in twee richtingen, met enerzijds de richtlijnen in kwestie en anderzijds de

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡

bepalingen van het voorontwerp,[9] dat die tabellen worden gevoegd bij de brief waarin de afdeling Wetgeving om advies wordt gevraagd zodat de aanvraag makkelijker kan worden onderzocht[10] en dat ze bij het ontwerp van wetgevende tekst zelf worden gevoegd.[11] Die tabellen zijn immers zeer nuttig voor de wetgevende vergadering, maar ook voor degenen voor wie de rechtsregels bestemd zijn. Ze kunnen ook voorkomen dat de uitoefening van het recht van amendering verder gaat dan de beoordelingsbevoegdheid die het Europees recht aan de lidstaten toekent.

De door de stellers van het voorontwerp gekozen methode die erin bestaat het overgrote deel van dat voorontwerp te wijden aan de verkeerstunnels die niet onder de werkingssfeer van richtlijn 2004/54/EG vallen, en vervolgens alleen de artikelen 35 tot 39 wijden aan de omzetting van die richtlijn, valt te begrijpen in het licht van de specifieke geografische ligging van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ze maakt het echter des te meer nodig dat dergelijke tabellen worden opgemaakt en ter beschikking worden gesteld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER	LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER
Charles-Henri VAN HOVE	Martine BAGUET

[9] Zie, wat dit punt betreft, *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen 191.1 en 191.2, waarin uitdrukkelijk te lezen staat dat twee concordantietabellen moeten worden opgemaakt, te weten enerzijds een concordantietabel met de artikelen van de richtlijn en van de ermee overeenstemmende artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet, en anderzijds een concordantietabel met de artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en de ermee overeenstemmende artikelen van de richtlijn.

[10] *Ibidem*, aanbeveling 192

[11] *Ibidem*, aanbeveling 193

‡LW-AEDTMCACE-GFAGJMW‡