



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 67.512/4  
du 15 juillet 2020

advies 67.512/4  
van 15 juli 2020

sur

over

un projet d'arrêté du  
Gouvernement de la Région de  
Bruxelles-Capitale 'adoptant le  
plan régional de  
mobilité (PRM)'

een ontwerp van besluit van de  
Brusselse Hoofdstedelijke  
Regering tot goedkeuring van  
het gewestelijke  
mobiliteitsplan (GewMP)'

Le 29 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'adoptant le plan régional de mobilité (PRM)'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 juillet 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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 15 juillet 2020.

\*

Op 29 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met mobiliteit, openbare werken en verkeersveiligheid verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot goedkeuring van het gewestelijke mobiliteitsplan (GewMP)'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 15 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 15 juli 2020.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

### OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. L'article 4 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juillet 2013 'instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité' (ci-après : « l'ordonnance du 26 juillet 2013 ») dispose comme suit :

« Le Gouvernement adopte un plan régional de mobilité, applicable à l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Gouvernement revisite le plan régional de mobilité tous les dix ans ».

L'ordonnance du 26 juillet 2013 détermine, en ses articles 5 à 7, le contenu du plan et, en son article 8, la procédure d'élaboration.

2. L'ordonnance du 26 juillet 2013 établit ainsi le contenu du plan régional de mobilité :

« Art. 5. Le plan régional de mobilité comprend une partie générale qui définit la stratégie de la politique de mobilité et une partie spécifique qui en détaille les éléments relatifs aux aménagements de voiries et de l'espace public.

Art. 6. § 1<sup>er</sup>. La partie générale du plan régional de mobilité définit la stratégie de la politique de mobilité de la Région de Bruxelles-Capitale et détaille les actions concrètes visant la réalisation de celle-ci.

La partie générale du plan régional de mobilité comporte un volet stratégique et un volet réglementaire.

§ 2. Le volet stratégique comprend notamment :

1<sup>o</sup> un descriptif suivi d'une évaluation de la situation existante de la mobilité sur le territoire de la Région, ainsi que le relevé des fonctionnements et dysfonctionnements dans ce domaine. L'évaluation de la situation existante comprend notamment :

(i) une analyse des parts modales et l'évolution significative des différentes parts

(ii) une analyse des éléments expliquant la demande en matière de mobilité et son évolution significative

(iii) une analyse qualitative de l'aménagement de l'espace public au regard des questions de mobilité et de son évolution

2<sup>o</sup> un examen de l'incidence de l'ensemble des modes de déplacement existants sur l'environnement, la sécurité routière, la santé et les activités socio-économiques de la Région ;

3° une étude de l'adéquation entre l'offre et la demande en matière de mobilité, au regard de l'accessibilité des différentes fonctions urbaines, et intégrant une projection pour le futur, compte tenu des perspectives de développement de la Région ;

4° les principes généraux et les orientations générales applicables en matière de mobilité couvrant la période de validité du plan ;

5° une étude des différents scénarios de mobilité qui doivent être pris en considération pour répondre aux besoins de mobilité sur une période de dix ans, compte tenu des orientations du plan régional de développement ;

6° une estimation des incidences de l'ensemble des actions concrètes, visées au paragraphe 3, 3°, sur la mobilité, les parts modales et l'efficacité des différents modes de déplacement mais également sur l'environnement, la sécurité routière, la santé et les aspects socio-économiques ;

7° l'étude et l'analyse des plans et des prescriptions établies au niveau de l'Union européenne, de l'État fédéral et des autres Régions, qui ont une influence sur la mobilité régionale.

§ 3. Le volet réglementaire comprend :

1° les objectifs, chiffrés et situés dans le temps, que le plan régional de mobilité poursuit ;

2° les instruments que le Gouvernement fixe pour poursuivre ces objectifs, et notamment les mesures juridiques, financières, fiscales et procédurales ;

3° les actions concrètes visant à réaliser la politique régionale de mobilité, à savoir les mesures, les modalités opérationnelles et les priorités.

Art. 7. § 1<sup>er</sup>. La partie spécifique du plan régional de mobilité est constituée d'un plan d'aménagement des voiries à réaliser sur les voiries régionales et, pour ce qui concerne les projets d'intérêt régional en matière de mobilité sur les voiries communales.

Le plan d'aménagement des voiries comprend un volet stratégique, un volet réglementaire et un volet budgétaire.

§ 2. Le volet stratégique établit une cartographie exhaustive des voiries régionales. Les perspectives d'évolution des voiries régionales, de l'aménagement de l'espace public et de la place accordée dans l'espace public aux différents modes de déplacement sont également indiquées. Les objectifs des liaisons et des dessertes en matière d'offre de mobilité sont formulés ainsi que les zones de desserte, indépendamment de tout itinéraire à préciser ultérieurement.

§ 3. Le volet réglementaire formule les principes généraux à la base de la politique régionale de mobilité.

Le volet réglementaire fixe également les modalités opérationnelles de la mise en œuvre du plan régional de mobilité et, de manière non exhaustive, les projets d'aménagement des voiries régionales qui mettent en œuvre le volet stratégique de la partie spécifique du plan régional de mobilité visé au paragraphe 2.

§ 4. Le volet budgétaire mentionne les coûts estimés pour la réalisation des principes généraux, des modalités opérationnelles et des projets d'aménagement des voiries régionales définis dans le cadre du volet réglementaire visé au paragraphe 3 ».

3. Le projet communiqué à la section de législation contient trois annexes :
- la première est le volet réglementaire de la partie générale du plan, numérotée partie 1.D ;
  - la seconde est le volet réglementaire de la partie spécifique du plan, numérotée partie 2.B ;
  - la troisième est l'avis de la Commission régionale de la mobilité.

4.1 Invité à indiquer où figurent les différents éléments requis par les articles 6 et 7 de l'ordonnance du 26 juillet 2013, le délégué de la Ministre a répondu :

« Les éléments de diagnostic, d'analyse et d'évaluation des impacts du plan sont disponibles auprès de Bruxelles Mobilité. Les enjeux fondamentaux identifiés découlant de ces analyses sont explicités dans la Partie 1.B : City Vision et Mobility Vision.

Voici les correspondances de la table des matières avec les parties mentionnées dans l'ordonnance aux articles 6 et 7.

La partie générale → correspond à la PARTIE 1 : Partie générale

Le volet stratégique → correspond à la partie 1B : volet stratégique

Le volet réglementaire → correspond à la partie 1D : volet réglementaire

La partie spécifique du plan régional de mobilité → correspond à la PARTIE 2 : Partie spécifique

volet stratégique → correspond à la partie 2A : volet stratégique

volet réglementaire → correspond à la partie 2B : volet réglementaire

volet budgétaire → correspond à la partie 2C : volet budgétaire

Notons qu'il a été jugé plus pertinent par rapport à l'opérationnalité du plan de reprendre les actions (partie 1C) en dehors du volet réglementaire, plutôt que de se conformer sensu stricto à ce que l'ordonnance précise comme structure ».

Par ailleurs, selon le délégué de la Ministre,

« Les volets stratégiques font bien partie du projet de PRM.

Nous ne les avons pas annexés au projet d'arrêté que nous vous avons soumis car ils relèvent à notre sens de l'expression d'une vision et d'objectifs politiques.

Vous pouvez trouver sur le lien suivant les documents complets :

<https://we.tl/t-X3PwkfxAMo> ».

4.2 Afin de se conformer aux articles 6 et 7 de l'ordonnance du 26 juillet 2013, il convient de compléter le plan régional de mobilité en vue de son adoption par le Gouvernement par :

– la partie 1A générale ;

– la partie 1B, volet stratégique de la partie générale, qui comprendra les points visés à l'article 6, § 2, de l'ordonnance du 26 juillet 2013 ;

–la partie 2A, volet stratégique de la partie spécifique, qui comprendra les points visés à l'article 7, § 2, de l'ordonnance du 26 juillet 2013 ;

–la partie 2C, volet budgétaire, qui comprendra les éléments visés à l'article 7, § 4, de l'ordonnance du 26 juillet 2013.

En outre, il n'apparaît pas que les volets réglementaires contiennent tous les éléments requis par l'ordonnance du 26 juillet 2013. Ainsi, la partie générale figurant dans la première annexe ne contient pas « les objectifs, chiffrés et situés dans le temps, que le plan régional de mobilité poursuit » ce que requiert pourtant l'article 6, § 3, 1<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 26 juillet 2013.

4.3. Conformément à l'article 25, § 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après : « le Code »), rendu applicable au plan régional de mobilité par l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 26 juillet 2013, le Gouvernement doit réaliser un rapport sur les incidences environnementales du plan régional de mobilité et compléter l'arrêté adoptant le plan conformément à l'article 26, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, du Code.

4.4. Le plan annexé au projet sera en conséquence complété.

5. En tout état de cause, pour assurer l'information complète de la section de législation, il eût convenu que l'auteur du projet transmette un plan régional de mobilité reprenant l'ensemble des éléments qu'il doit comporter en vertu de l'ordonnance du 26 juillet 2013.

La section de législation attire l'attention de l'auteur du projet sur le fait que s'il devait apparaître que dans les parties non communiquées à la section de législation, figurent des éléments qui revêtent un caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 'sur le Conseil d'État', il y aurait lieu de considérer que la formalité de la consultation de la section de législation n'a pas été valablement accomplie.

C'est compte tenu des limites ainsi précisées que les observations qui suivent sont formulées.

### FORMALITÉS PRÉALABLES

Selon la note au Gouvernement,

« [l']adoption en tant que telle du plan est sans incidences budgétaires. Le PRM est un document stratégique n'engageant pas le Gouvernement au niveau budgétaire. L'impact de la mise en oeuvre de ce plan sur le budget est déterminé dans le contexte du cycle budgétaire annuel et dans la limite des crédits budgétaires disponibles.

Dans ce cadre, le Gouvernement identifiera et adoptera au fur et à mesure de la mise en œuvre des actions et mesures du Plan, les budgets liés dans le cadre de l'exercice budgétaire traditionnel.

À noter également que l'allocation des budgets qui seront consacrés à la mise en oeuvre du PRM est distincte du volet budgétaire du PRM lui-même, qui, comme défini par l'Ordonnance du 26 juillet 2013 : 'mentionne les coûts estimés pour la réalisation des principes généraux, des modalités opérationnelles et des projets d'aménagement des voiries régionales définis dans le cadre du volet réglementaire' et se veut donc non exhaustif et indicatif ».

Toutefois, dans le *corrigendum*, la Notification de la réunion du Conseil des Ministres du 5 mars 2020, il est confirmé que

« cette approbation en deuxième lecture du Plan Régional de Mobilité ne préjuge pas de l'ajustement budgétaire 2020. L'exécution du Plan se fera dans la limite des crédits budgétaires disponibles annuellement ».

Le plan, complété notamment du volet budgétaire, qui « mentionne les couts estimés pour la réalisation des principes généraux, des modalités opérationnelles et des projets d'aménagement des voiries régionales » sera en conséquence soumis à l'avis de l'Inspection des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 8 de l'ordonnance du 26 juillet 2013, tel que modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017 'réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes', dispose :

« § 1<sup>er</sup>. Le Gouvernement, selon des modalités qu'il établit, consulte les communes par rapport aux orientations principales en matière de mobilité à intégrer dans le plan régional de mobilité.

§ 2. La procédure d'élaboration du plan régional de mobilité est identique à celle du plan régional d'affectation du sol consacrée aux articles 25 et 26 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, sous les réserves suivantes :

1° ne sont pas applicables dans le cadre de l'élaboration du plan régional de mobilité :

– l'article 25, § 5, du CoBAT ;

– l'article 26, alinéa 2, du CoBAT <sup>1</sup> en ce qu'il évoque l'avis de la Commission régionale de développement ;

2° dans les dispositions non visées au 1°, les mentions de la Commission régionale de développement, s'entendent de mentions de la Commission régionale de la mobilité ;

3° les avis de l'administration en charge de la planification territoriale et de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement visés à l'article 25, § 4, alinéa 4, s'entendent des avis de l'Administration de l'équipement et des déplacements, de la Commission régionale de la Mobilité et de la STIB ».

<sup>1</sup> Il est à noter que l'article 26 du Code est divisé en paragraphes, si bien qu'il est incertain d'identifier correctement la disposition renseignée comme figurant à l'article 26, alinéa 2.

2. Conformément à l'article 8, § 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 26 juillet 2013, le Gouvernement, selon les modalités qu'il établit, doit consulter les communes par rapport aux orientations principales en matière de mobilité à intégrer dans le plan régional de mobilité. Ces modalités ne sont donc pas celles fixées par l'article 25, § 4, du Code mais celles visées à l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 'relatif à l'exécution de l'ordonnance du 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité', qui dispose :

« Avant d'établir le projet de plan régional de mobilité visé à l'article 8, § 2, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ordonnance <sup>2</sup>, le Gouvernement demande aux communes leur avis sur les orientations principales en matière de mobilité à intégrer dans le plan régional de mobilité. La commune adresse au Gouvernement son avis dans les 90 jours suivant la réception de la demande, et ce par voie électronique ».

Contrairement à l'article 25, § 4, du Code, cet arrêté ne prévoit pas que la procédure est poursuivie à défaut de remise de l'avis des communes dans les délais impartis.

Il apparaît que deux communes, Evere et Uccle, n'ont pas remis d'avis.

Le délégué de la Ministre a apporté les précisions suivantes :

« un courrier officiel a été envoyé à chacune des communes

Les Communes ont été sollicitées à 2 moments de façon officielle :

– Préalablement à l'élaboration du projet de PRM, comme prévu par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 relatif à l'exécution de l'ordonnance du 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité ;

– Pendant l'enquête publique, comme prévu par l'Ordonnance elle-même ;

En outre, le Plan a été élaboré selon un principe de co-construction qui a associé les 19 communes, comme de nombreux autres stakeholders, qui ont donc été sollicitées à diverses reprises et selon diverses modalités ».

Il convient que le dossier contienne tous les éléments établissant que l'auteur du projet a dûment veillé au bon accomplissement de cette formalité.

3. Conformément à l'article 25, § 2, du Code, le Gouvernement doit joindre au projet de plan la liste de chaque administration régionale et de chaque organisme d'intérêt public régional ayant fourni des éléments liés à ses compétences, à la demande du Gouvernement et dans le délai fixé par celui-ci.

<sup>2</sup> Depuis sa modification par l'ordonnance du 30 novembre 2017, l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 26 juillet 2013 n'est plus constitué que d'un alinéa. Dans sa version antérieure, l'article 8, § 2, comportait un alinéa 3, rédigé comme suit :

« Le Gouvernement soumet le projet de cahier des charges du rapport sur les incidences environnementales à l'avis des instances consultatives dont la liste est établie par le Gouvernement. Les avis portent sur l'ampleur et la précision des informations que le rapport doit contenir. Les avis sont transmis dans les trente jours de la demande du Gouvernement. À défaut, les avis sont réputés favorables au projet de cahier des charges ».

Le projet sera complété sur ce point.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### PRÉAMBULE

Vu la spécificité du projet examiné, il convient de distinguer les avis obligatoires, les avis facultatifs et les avis sollicités mais non rendus.

Conformément aux règles de légistique, il convient, dans le préambule, de distinguer les formalités selon qu'elles sont ou non obligatoires. Les premières doivent être visées tandis que les secondes peuvent figurer dans un considérant <sup>3</sup>.

### DISPOSITIF

#### Article 1<sup>er</sup>

Conformément aux règles de légistique, il convient de faire référence aux annexes qui contiennent le plan régional de mobilité <sup>4</sup>.

#### Article 2

Interrogé sur la portée de l'article 2, le délégué de la Ministre a répondu :

« Nous nous sommes calqués sur l'article 26, § 2 du Cobat 'L'arrêté du Gouvernement adoptant le plan est publié au *Moniteur belge*, lequel reproduit en même temps l'avis de la Commission régionale et précise les modalités de suivi du plan définies à l'article 30'. Il nous semblait suffisant de faire référence à l'ordonnance du 26/07/2013 qui précise déjà les modalités de suivi du plan régional de mobilité ».

Il n'y a pas lieu de reproduire ou de paraphraser dans un arrêté une disposition de nature législative. L'article 2 sera omis.

\*

---

<sup>3</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandations n<sup>os</sup> 33 à 35.

<sup>4</sup> *Ibidem*, recommandations n<sup>os</sup> 170-171.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

### VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. Artikel 4 van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 26 juli 2013 ‘tot vaststelling van een kader inzake mobiliteitsplanning en tot wijziging van sommige bepalingen die een impact hebben op het vlak van mobiliteit’ (hierna: “de ordonnantie van 26 juli 2013”) bepaalt het volgende:

“De Regering neemt een gewestelijk mobiliteitsplan aan dat van toepassing is op het hele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De Regering herzielt het gewestelijk mobiliteitsplan om de tien jaar.”

In de artikelen 5 tot 7 van de ordonnantie van 26 juli 2013 wordt de inhoud van het plan bepaald, en in artikel 8 de opmaakprocedure.

2. De inhoud van het gewestelijk mobiliteitsplan wordt in de ordonnantie van 26 juli 2013 vastgesteld als volgt:

“Art. 5.

Het gewestelijk mobiliteitsplan bestaat uit een algemeen gedeelte dat de strategie van het mobiliteitsbeleid vastlegt en een specifiek gedeelte dat er de elementen van uitwerkt die betrekking hebben op de aanleg van wegen en de openbare ruimte.

Art. 6. § 1. Het algemeen gedeelte van het gewestelijk mobiliteitsplan omschrijft de strategie van het mobiliteitsbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de concrete acties voor de uitvoering ervan.

Het algemeen gedeelte van het gewestelijk mobiliteitsplan omvat een strategisch en een verordenend luik.

§ 2. Het strategische luik omvat meer bepaald:

1° een beschrijving en een evaluatie van de huidige mobiliteitssituatie op het grondgebied van het Gewest, alsook een overzicht van wat goed en slecht functioneert met betrekking tot de mobiliteitsdoelstellingen. De evaluatie van de bestaande situatie omvat inzonderheid:

(i) een analyse van de modale aandelen en de belangrijke evolutie van de verschillende aandelen

(ii) een analyse van de elementen die toelichting verstrekken bij de vraag naar mobiliteit en de aanzienlijke evolutie ervan

(iii) een kwalitatieve analyse van de inrichting van de openbare ruimte in het licht van de mobiliteitsvraagstukken en de evolutie ervan;

2° een onderzoek van de impact van alle bestaande verplaatsingswijzen op het milieu, de verkeersveiligheid, de gezondheid en de sociaaleconomische activiteiten in het Gewest;

3° een studie over het evenwicht tussen vraag en aanbod inzake mobiliteit en over de bereikbaarheid van de verschillende stedelijke functies, inclusief een voorafspiegeling voor de toekomst, rekeninghoudend met de ontwikkelingsperspectieven van het Gewest;

4° de algemene principes en de algemene tendensen op het vlak van mobiliteit tijdens de geldigheidsduur van het plan;

5° een studie van de verschillende mobiliteitsscenario's waarmee rekening moet worden gehouden om te beantwoorden aan de behoeften inzake mobiliteit voor een periode van tien jaar, waarbij rekening wordt gehouden met de keuzes van het gewestelijk ontwikkelingsplan;

6° een schatting van de impact van alle concrete acties bedoeld in § 3, 3°, op de mobiliteit, de modale aandelen en de efficiëntie van de verschillende verplaatsingswijzen, maar ook op het milieu, de verkeersveiligheid, de gezondheid en de sociaaleconomische aspecten;

7° de studie en de analyse van de plannen en de voorschriften die zijn vastgesteld op het niveau van de Europese Unie, de federale Staat en de andere Gewesten en die een invloed hebben op de gewestelijke mobiliteit.

§ 3. Het verordenende luik omvat:

1° de becijferde en in de tijd bepaalde doelstellingen, die het gewestelijk mobiliteitsplan nastreeft;

2° de instrumenten die de Regering vaststelt om die doelstellingen te verwezenlijken, inzonderheid de juridische, financiële, fiscale en procedurele maatregelen;

3° de concrete acties die tot doel hebben het gewestelijk mobiliteitsbeleid te verwezenlijken, namelijk de maatregelen, operationele regels en de prioriteiten.

Art. 7. § 1. Het specifieke gedeelte van het gewestelijk mobiliteitsplan bevat een plan voor de inrichting van het wegennet dat moet worden toegepast op het gewestelijke wegennet, en, voor projecten van gewestelijk belang inzake mobiliteit, op het gemeentelijk wegennet.

Het plan voor de inrichting van het wegennet omvat een strategisch, een verordenend en een budgettair luik.

§ 2. Het strategisch luik stelt een exhaustieve cartografie op van het gewestelijk wegennet, en beschrijft de ontwikkelingsperspectieven van dat wegennet, de inrichting van de openbare ruimte en de plaats die binnen de openbare ruimte wordt toegekend aan de verschillende verplaatsingswijzen. De doelstellingen inzake de verbindingen en de bediening op het vlak van het mobiliteitsaanbod worden erin geformuleerd, evenals de bedieningszones, los van eender welk traject dat later moet worden uitgestippeld.

§ 3. Het verordenende luik formuleert de algemene principes die ten grondslag liggen van het gewestelijk mobiliteitsbeleid.

Het verordenende luik stelt ook de operationele regels vast betreffende de uitvoering van het gewestelijk mobiliteitsplan en, op niet-exhaustieve wijze, de projecten inzake de inrichting van het gewestelijk wegennet tot uitvoering van het strategische luik van het specifiek gedeelte van het gewestelijk mobiliteitsplan zoals bedoeld in § 2.

§ 4. Het budgettair luik bevat een raming van de kosten voor de uitvoering van de algemene principes, de operationele regels en de projecten tot inrichting van het gewestelijk wegennet zoals bepaald in het kader van het verordenende luik bedoeld in § 3.”

3. Het ontwerp dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is, bevat drie bijlagen:

- de eerste is het regelgevende luik van het algemene deel van het plan, genummerd deel 1.D;

- de tweede is het regelgevende luik van het specifieke deel van het plan, genummerd deel 2.B;

- de derde is het advies van de Gewestelijke mobiliteitscommissie.

4.1 Op de vraag waar zich de verschillende elementen bevinden die worden voorgeschreven door de artikelen 6 en 7 van de ordonnantie van 26 juli 2013 heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Les éléments de diagnostic, d’analyse et d’évaluation des impacts du plan sont disponibles auprès de Bruxelles Mobilité. Les enjeux fondamentaux identifiés découlant de ces analyses sont explicités dans la Partie 1.B : City Vision et Mobility Vision.

Voici les correspondances de la table des matières avec les parties mentionnées dans l’ordonnance aux articles 6 et 7.

La partie générale → correspond à la PARTIE 1 : Partie générale

Le volet stratégique → correspond à la partie 1B : volet stratégique

Le volet réglementaire → correspond à la partie 1D : volet réglementaire

La partie spécifique du plan régional de mobilité à correspond à la PARTIE 2 : Partie spécifique

volet stratégique → correspond à la partie 2A : volet stratégique

volet réglementaire → correspond à la partie 2B : volet réglementaire

volet budgétaire → correspond à la partie 2C : volet budgétaire

Notons qu’il a été jugé plus pertinent par rapport à l’opérationnalité du plan de reprendre les actions (partie 1C) en dehors du volet réglementaire, plutôt que de se conformer sensu stricto à ce que l’ordonnance précise comme structure.”

De gemachtigde van de minister voegt daar voorts nog aan toe:

“Les volets stratégiques font bien partie du projet de PRM.

Nous ne les avons pas annexés au projet d’arrêté que nous vous avons soumis car ils relèvent à notre sens de l’expression d’une vision et d’objectifs politiques.

Vous pouvez trouver sur le lien suivant les documents complets :

<https://we.tl/t-X3PwkfxAMo>.”

4.2 Opdat het gewestelijk mobiliteitsplan in overeenstemming zou zijn met de artikelen 6 en 7 van de ordonnantie van 26 juli 2013, dient het, met het oog op de goedkeuring ervan door de regering, aangevuld te worden met:

- het algemene deel 1A;
- deel 1B, strategisch luik van het algemene deel, waarin de punten opgenomen moeten worden die worden vermeld in artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 26 juli 2013;
- deel 2A, strategisch luik van het specifieke deel, dat de punten moet bevatten die worden vermeld in artikel 7, § 2, van de ordonnantie van 26 juli 2013;
- deel 2C, budgettair luik, dat de elementen moet bevatten die worden vermeld in artikel 7, § 4, van de ordonnantie van 26 juli 2013.

Bovendien ziet het er niet naar uit dat de regelgevende luiken alle elementen bevatten die de ordonnantie van 26 juli 2013 voorschrijft. Zo bevat het algemene deel in de eerste bijlage niet “de becijferde en in de tijd bepaalde doelstellingen, die het gewestelijk mobiliteitsplan nastreeft”, wat nochtans wordt voorgeschreven door artikel 6, § 3, 1°, van de ordonnantie van 26 juli 2013.

4.3. Overeenkomstig artikel 25, § 1, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: “het Wetboek”), dat bij artikel 8, § 2, van de ordonnantie van 26 juli 2013 toepasselijk gemaakt is op het gewestelijk mobiliteitsplan, moet de regering een milieueffectenrapport maken met betrekking tot het gewestelijk mobiliteitsplan, en het besluit aanvullen door het plan goed te keuren overeenkomstig artikel 26, § 1, vierde lid, van het Wetboek.

4.4. Het plan dat als bijlage bij het ontwerp gevoegd is, moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

5. Om de afdeling Wetgeving volledig te informeren had de steller van het ontwerp in ieder geval een gewestelijk mobiliteitsplan moeten indienen met daarin alle elementen die het krachtens de ordonnantie van 26 juli 2013 moet bevatten.

De afdeling Wetgeving vestigt de aandacht van de steller van het ontwerp op het feit dat als zou blijken dat in de delen die niet meegedeeld zijn aan de afdeling Wetgeving elementen staan die van reglementaire aard zijn in de zin van artikel 3 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’, ervan moet worden uitgegaan dat het vormvereiste met betrekking tot de raadpleging van de afdeling Wetgeving niet op geldige wijze vervuld is.

De hiernavolgende opmerkingen worden geformuleerd binnen de aldus aangegeven perken.

## VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In de nota aan de regering staat het volgende:

“Het aannemen van het plan op zich heeft geen budgettaire impact. Het GewMP is een strategisch document dat de regering op budgettair vlak nergens toe verbindt. De impact van de uitvoering van dit plan op de begroting wordt bepaald in de context van de jaarlijkse begrotingscyclus en binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten. In dit kader zal de regering naargelang de uitvoering van de acties en maatregelen van het plan vordert, de daarvoor vereiste budgetten bepalen en aannemen in het kader van het traditionele begrotingsjaar.

Er valt ook op te merken dat de toewijzing van de budgetten voor de uitvoering van het GewMP los staat van het begrotingsluik van het GewMP zelf, waarover de ordonnantie van 26 juli 2013 het volgende stelt: ‘Het budgettair luik bevat een raming van de kosten voor de uitvoering van de algemene principes, de operationele regels en de projecten tot inrichting van het gewestelijk wegennet zoals bepaald in het kader van het verordenende luik’. Het is dus ter informatie en niet exhaustief.”

In het *corrigendum*, de betekening van de vergadering van de ministerraad van 5 maart 2020, wordt evenwel bevestigd dat

“deze goedkeuring in tweede lezing van het Gewestelijke Mobiliteitsplan niet vooruitloopt op de begrotingsaanpassing 2020. De uitvoering van het plan zal gebeuren binnen de grenzen van de jaarlijks beschikbare begrotingskredieten.”

Het plan, inzonderheid aangevuld met het budgettaire luik, dat “een raming [bevat] van de kosten voor de uitvoering van de algemene principes, de operationele regels en de projecten tot inrichting van het gewestelijk wegennet”, moet bijgevolg ter advies voorgelegd worden aan de Inspectie van Financiën en ter akkoordbevinding aan de minister van Begroting.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 8 van de ordonnantie van 26 juli 2013, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017 ‘tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen’, bepaalt:

“§ 1. De Regering raadpleegt, volgens de regels die zij bepaalt, de gemeenten met betrekking tot de belangrijkste richtingen inzake mobiliteit die in het gewestelijk mobiliteitsplan moeten worden opgenomen.

§ 2. De opmaakprocedure van het gewestelijk mobiliteitsplan is identiek met die van het gewestelijk bestemmingsplan dat is bekrachtigd in de artikelen 25 en 26 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, onder voorbehoud van wat volgt:

1° zijn niet van toepassing in het kader van de opmaak van het gewestelijk mobiliteitsplan:

– artikel 25, § 5 van het BWRO;

– artikel 26, tweede lid van het BWRO<sup>1</sup> waarin het verwijst naar het advies van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie;

2° in de bepalingen die niet zijn bedoeld in 1°, moeten de vermeldingen van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie worden gelezen als de vermeldingen van de Gewestelijke Mobiliteitscommissie;

3° de adviezen van het Brussels Planbureau en Leefmilieu Brussel bedoeld in artikel 25, § 4, vierde lid, moeten worden gelezen als de adviezen van het Bestuur Uitrusting en Vervoer, de Gewestelijke Mobiliteitscommissie en de MIVB.”

2. Overeenkomstig artikel 8, § 1, van de ordonnantie van 26 juli 2013 moet de regering, volgens de regels die zij bepaalt, de gemeenten raadplegen met betrekking tot de belangrijkste richtingen inzake mobiliteit die in het gewestelijk mobiliteitsplan moeten worden opgenomen. Het gaat dus niet om de regels die vastgelegd zijn in artikel 25, § 4, van het Wetboek maar wel om die welke worden bedoeld in artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 mei 2014 ‘betreffende de uitvoering van de ordonnantie van 26 juli 2013 tot vaststelling van een kader inzake mobiliteitsplanning en tot wijziging van sommige bepalingen die een impact hebben op het vlak van mobiliteit’, dat bepaalt:

“Voordat de Regering het ontwerp van gewestelijk mobiliteitsplan, bedoeld in artikel 8, § 2, eerste lid, van de ordonnantie,<sup>2</sup> opstelt, vraagt deze advies aan de gemeenten aangaande de belangrijkste richtingen inzake mobiliteit die in het gewestelijk mobiliteitsplan moeten worden opgenomen. De gemeente dient binnen de 90 dagen na ontvangst van de aanvraag het advies te leveren per elektronische zending.”

In tegenstelling tot artikel 25, § 4, van het Wetboek voorziet dat besluit er niet in dat de procedure voortgezet wordt als het advies van de gemeenten niet is verstrekt binnen de toebedeelde termijn.

Het blijkt dat twee gemeenten, Evere en Ukkel, geen advies hebben verstrekt.

De gemachtigde van de minister heeft de volgende preciseringen gegeven:

“Un courrier officiel a été envoyé à chacune des communes.

Les Communes ont été sollicitées à 2 moments de façon officielle :

– Préalablement à l’élaboration du projet de PRM, comme prévu par article 2 de l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 relatif à l’exécution de l’ordonnance van 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité ;

<sup>1</sup> Artikel 26 van het Wetboek is *nota bene* opgedeeld in paragrafen zodat het moeilijk is met zekerheid vast te stellen welke bepaling precies wordt verondersteld in artikel 26, tweede lid te staan.

<sup>2</sup> Artikel 8, § 2, van de ordonnantie van 26 juli 2013 bestaat sinds de wijziging ervan bij de ordonnantie van 30 november 2017 nog slechts uit één enkel lid. In de vroegere versie bevatte artikel 8, § 2, een derde lid, gesteld als volgt:

“De Regering legt het ontwerpbestek van het milieueffectenrapport om advies voor aan de adviesorganen waarvan de Regering de lijst vaststelt. De adviezen hebben betrekking op de draagwijdte en de nauwkeurigheid van de informatie die het rapport moet bevatten. De adviezen worden verleend binnen een termijn van dertig dagen vanaf het verzoek van de Regering. Bij gebrek daaraan, worden de adviezen geacht gunstig te zijn met betrekking tot het ontwerp van bestek.”

– Pendant l'enquête publique, comme prévu par l'ordonnance elle-même ;

En outre, le Plan a été élaboré selon un principe de co-construction qui a associé les 19 communes, comme de nombreux autres stakeholders, qui ont donc été sollicitées à diverses reprises et selon diverses modalités.”

Het dossier dient alle elementen te bevatten waaruit blijkt dat de steller van het ontwerp erop toegezien heeft dat dit vormvereiste naar behoren vervuld is.

3. Overeenkomstig artikel 25, § 2, van het Wetboek moet de regering bij het ontwerpplan de lijst voegen van alle gewestelijke besturen en alle gewestelijke instellingen van openbaar nut die, op verzoek van de regering en binnen de door haar bepaalde termijn, elementen naar voren hebben gebracht in verband met hun bevoegdheden.

Het ontwerp moet op dat punt worden aangevuld.

### BIJZONDERE OPMERKINGEN

#### AANHEF

Gelet op de specificiteit van het voorliggende ontwerp dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de verplichte adviezen, de facultatieve adviezen en de adviezen die aangevraagd maar niet verstrekt zijn.

Conform de wetgevingstechnische regels dient in de aanhef een onderscheid gemaakt te worden tussen de vormvereisten naargelang ze verplicht zijn of niet. De verplichte moeten in een aanhefverwijzing staan terwijl de niet-verplichte kunnen worden opgenomen in een overweging.<sup>3</sup>

#### DISPOSITIEF

#### Artikel 1

Conform de wetgevingstechnische regels dient verwezen te worden naar de bijlagen die het gewestelijk mobiliteitsplan bevatten.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 33 tot 35.

<sup>4</sup> *Ibidem*, aanbeveling 170-171.

Artikel 2

Op de vraag naar de strekking van artikel 2 heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Nous nous sommes calqués sur article 26, § 2 du Cobat ‘L’arrêté du Gouvernement adoptant le plan est publié au *Moniteur belge*, lequel reproduit en même temps l’avis de la Commission régionale et précise les modalités de suivi du plan définies à article 30’. Il nous semblait suffisant de faire référence à l’ordonnance du 26/07/2013 qui précise déjà les modalités de suivi du plan régional de mobilité.”

Er is geen reden om in een besluit een bepaling van wetgevende aard weer te geven of te parafraseren. Artikel 2 moet weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET