



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.807/4
du 4 décembre 2023

advies 74.807/4
van 4 december 2023

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région
de Bruxelles-Capitale 'portant
des mesures de rationalisation
en vue de progresser dans la
réalisation du réseau
transeuropéen de transport'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende
stroomlijningsmaatregelen met
het oog op een snellere
voltooiing van het
trans-Europees
vervoersnetwerk'

Le 31 octobre 2023, 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 trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant des mesures de rationalisation en vue de progresser dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 4 décembre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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 Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 décembre 2023.

*

Op 31 oktober 2023 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 dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende stroomlijningsmaatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europees vervoersnetwerk'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 4 december 2023. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 december 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Les dispositions constitutionnelle et légales suivantes sont visées, au titre de fondement juridique, dans les trois premiers alinéas du préambule :

– l'article 39 de la Constitution ;

– les articles 6, § 1^{er}, I, 1^o, II, 1^o, et X, 1^o et 2^o, 20, et 83, § 1^{er}, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ;

– les articles 4, alinéa 1^{er}, 8, et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

À cet égard, il convient de rappeler que le fondement juridique d'un arrêté désigne les dispositions des actes de droit interne qui habilitent un organe déterminé de l'autorité fédérale ou d'une entité fédérée à énoncer des règles dans la sphère des compétences attribuées à celle-ci ¹.

Celles des dispositions précitées dont la portée se limite à définir les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre desquelles s'inscrit le projet, et qui ne lui procurent pas de fondement juridique, à savoir l'article 39 de la Constitution, l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, et l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 seront omises du préambule.

L'article 83, § 1^{er}, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, et l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 qui le rend applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, ne peuvent pas non plus procurer de fondement juridique au projet. Ils seront également omis du préambule.

Enfin, pour ce qui concerne l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 qui le rend applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, il doit être rappelé que le pouvoir général d'exécution qu'il attribue au Gouvernement ne peut être mis en œuvre que dans le cadre de l'exécution d'une loi ou d'une ordonnance. Une telle norme législative faisant défaut en l'espèce, ces dispositions seront également omises.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 22.

2. Au vu de son objet, qui est d'assurer la transposition de la Directive (UE) 2021/1187 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 'concernant des mesures de rationalisation en vue de progresser dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)', un fondement juridique au projet pourrait, certes, être recherché dans l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 février 1969 'relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable', lequel dispose :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable, toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales ».

L'invocation de cette disposition légale ne pourrait toutefois procurer un fondement juridique suffisant au projet. En effet, son objet ne se limite pas à la seule réglementation en matière de réalisation des infrastructures de transport faisant partie du réseau transeuropéen de transport mais s'étend, dans ce contexte, aux procédures de délivrance des permis d'urbanisme en application du Code bruxellois de l'aménagement du territoire et des permis d'environnement en application de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative au permis d'environnement' ².

Il peut également être relevé que l'application du régime de sanctions pénales prévu par l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 février 1969 ³ ne semble ni adaptée au projet examiné, au vu de la nature et de la portée des obligations qu'il prévoit, ni voulue par son auteur.

3. La transposition de la directive (UE) 2021/1187 requiert dès lors, pour ce qui concerne les mesures relevant des compétences attribuées à la Région de Bruxelles-Capitale, l'intervention du législateur.

Compte tenu du caractère fondamental de cette observation, le projet ne sera pas examiné plus avant.

*

² Voir l'article 2, 1^o, a) et b), du projet.

³ Lequel dispose :

« Les infractions aux arrêtés pris en application de l'article 1^{er} de la présente loi sont punies d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cinquante à dix mille francs, ou d'une de ces peines seulement, sans préjudice des dommages-intérêts s'il y a lieu ».

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 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.

RECHTSGROND

1. In de eerste drie leden van de aanhef worden als rechtsgrond de volgende grondwets- en wetbepalingen vermeld:

– artikel 39 van de Grondwet;

– de artikelen 6, § 1, I, 1°, II, 1°, en X, 1° en 2°, 20 en 83, § 1, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’;

– de artikelen 4, eerste lid, 8 en 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

In dat verband dient erop gewezen te worden dat de rechtsgrond van een besluit gevormd wordt door de bepalingen van de teksten van intern recht die een bepaald orgaan van de federale overheid of een deelgebied machtigen om regels te formuleren binnen haar bevoegdheden.¹

Uit de aanhef moeten de voornoemde bepalingen weggelaten worden die er louter toe strekken de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te omschrijven waarbinnen het ontwerp past, en die aan het ontwerp geen rechtsgrond verlenen, namelijk artikel 39 van de Grondwet, artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

Artikel 83, § 1, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 dat dit artikel toepasselijk maakt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen ook geen rechtsgrond verlenen aan het ontwerp. Ze moeten eveneens weggelaten worden uit de aanhef.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 22.

Wat betreft artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 dat dit artikel toepasselijk maakt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet er ten slotte op gewezen worden dat de algemene uitvoeringsbevoegdheid die daarbij aan de Regering verleend wordt enkel uitgeoefend kan worden in het kader van de uitvoering van een wet of een ordonnantie. Aangezien *in casu* een dergelijke wetgevende norm ontbreekt, moeten die bepalingen eveneens weggelaten worden.

2. Aangezien het ontwerp ertoe strekt richtlijn (EU) 2021/1187 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 ‘inzake het stroomlijnen van maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T)’ om te zetten, zou er weliswaar een rechtsgrond voor gezocht kunnen worden in artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 ‘betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg’, welke bepaling als volgt luidt:

“De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden.”

Het invoeren van die wetsbepaling zou evenwel geen toereikende rechtsgrond kunnen opleveren voor het ontwerp. Dit ontwerp heeft immers een ruimere strekking dan louter de regelgeving inzake de voltooiing van de vervoersinfrastructuur die deel uitmaakt van het trans-Europees vervoersnetwerk en slaat daardoor ook op de procedures voor de afgifte van de stedenbouwkundige vergunningen met toepassing van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en op de procedures voor de afgifte van de milieuvergunningen met toepassing van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’.²

Er kan eveneens opgemerkt worden dat de toepassing van de strafrechtelijke sanctieregeling waarin artikel 2, § 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969³ voorziet, niet aangepast lijkt te zijn aan het voorliggende ontwerp, gelet op de aard en de draagwijdte van de verplichtingen waarin het voorziet, en ook niet beoogd lijkt te worden door de steller ervan.

² Zie artikel 2, 1°, a) en b), van het ontwerp.

³ Die bepaling luidt als volgt:

“De overtredingen van de besluiten die genomen werden bij toepassing van artikel 1 van deze wet worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en een geldboete van vijftig tot tienduizend frank, of slechts één van beide straffen, onverminderd de eventuele schadevergoeding.”

3. Voor wat betreft de maatregelen waarvoor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is, vereist de omzetting van richtlijn (EU) 2021/1187 dan ook het optreden van de wetgever.

Gelet op de fundamentele aard van die opmerking zal het ontwerp niet nader onderzocht worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO