



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.764/4
du 17 janvier 2022

advies 70.764/4
van 17 januari 2022

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
exécution de l'ordonnance du
16 mai 2019 relative à
l'exploitation et à la sécurité
des tunnels routiers'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot uitvoering van
de ordonnantie van
16 mei 2019 betreffende de
uitbating en de veiligheid van
de verkeerstunnels'

Le 22 décembre 2021, 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 exécution de l'ordonnance du 16 mai 2019 relative à l'exploitation et à la sécurité des tunnels routiers'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 janvier 2022. 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 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 17 janvier 2022.

*

Op 22 december 2021 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 'tot uitvoering van de ordonnantie van 16 mei 2019 betreffende de uitbating en de veiligheid van de verkeerstunnels'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 17 januari 2022. 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 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 17 januari 2022.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 6, § 2, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, dispose :

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

[...]

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

Comme l'a déjà observé la section de législation dans différents avis ¹, les normes de sécurité des tunnels routiers doivent être considérées comme des normes techniques minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien des routes et de leurs dépendances, au sens de cette disposition.

Il revient par conséquent à l'auteur du projet de veiller à l'accomplissement de cette formalité préalable, qui sera mentionné au préambule.

2. L'article 3, § 1^{er}, du projet, dispose :

« Les normes techniques minimales de sécurité dont font état les articles 3, § 2, et 37 de l'Ordonnance sont reprises dans un référentiel technique repris à l'annexe du présent arrêté ».

Ce référentiel technique comporte un certain nombre de règles techniques au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, f), de la directive (UE) n° 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

Le projet sera par conséquent notifié à la Commission européenne, conformément à l'article 5 de la directive.

L'accomplissement de cette formalité préalable sera également visé au préambule du projet, en tenant compte du respect du délai prévu à l'article 6 de la directive.

¹ Voir notamment l'avis n° 65.069/4 donné le 18 février 2019 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 16 mai 2019 'relative à l'exploitation et à la sécurité des tunnels routiers', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65069.pdf>.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le visa des dispositions des lois spéciales mentionnées aux trois premiers alinéas est inutile, le projet examiné trouvant son fondement juridique dans les diverses dispositions de l'ordonnance du 16 mai 2019 'relative à l'exploitation et à la sécurité des tunnels routiers' dont il assure l'exécution.

Les trois premiers alinéas seront donc omis.

2. L'arrêté royal du 6 décembre 1991 'dressant la liste des routes et de leurs dépendances transférées de l'État à la Région de Bruxelles-Capitale' n'étant pas modifié par le projet, l'alinéa 5 sera omis.

Si l'auteur du projet le souhaite, la mention de cet arrêté royal pourrait toutefois être maintenue, dans le préambule, par le biais d'un considérant, qui serait inséré après les alinéas consacrés au visa de l'accomplissement des formalités préalables.

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2 est dépourvu de portée réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, et échappe dès lors à la compétence de la section de législation.

Article 3

L'arrêté en projet ne s'inscrivant pas dans le cadre de la 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', la référence faite, au paragraphe 1^{er} à l'article 37 de l'ordonnance du 16 mai 2019², sera omise, comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre.

² L'article 37 de l'ordonnance du 16 mai 2019 – qui n'est pas mentionné, à l'alinéa 4, devenant l'alinéa 1^{er}, du préambule, dans la liste des dispositions procurant un fondement juridique au projet – dispose :

« Les normes techniques minimales de sécurité auxquelles doivent répondre les tunnels du réseau routier transeuropéen sont fixées par le Gouvernement, conformément à l'annexe I de la directive 2004/54/CE du 29 avril 2004 concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen.

Le Gouvernement peut imposer des prescriptions plus strictes, à condition de ne pas contrevenir aux exigences de l'annexe I de la directive 2004/54/CE ».

Article 4

Le 1°, alinéa 2, sera omis, la notion d'incident significatif étant déjà définie à l'article 2, 5°, de l'ordonnance du 16 mai 2019.

La portée des mots « toutes les interventions », utilisés aux 1° et 2°, mériterait par contre d'être mieux définie. Interrogée sur ce point la déléguée de la Ministre a cependant répondu :

« Il nous semble préférable de supprimer la notion d'intervention pour éviter toute ambiguïté. Nous comptons donc remplacer la partie de phrase : '[...] toutes les interventions et les incidents significatifs survenus dans un tunnel [...]]' par '[...] tous les incidents significatifs survenus dans un tunnel [...]]' à l'article 4, 1° et 2° ».

La disposition sera revue en conséquence.

Article 6

La composition du comité d'évaluation de la sécurité des tunnels du réseau routier³, est définie à l'article 6.

Elle comprend notamment un représentant de la Police fédérale (Direction de la coordination et de l'appui à Bruxelles), et des représentants d'entités d'exploitation de tunnels situés en Région wallonne et en Région flamande.

À cet égard, il doit être rappelé qu'à défaut de recourir à l'article 92ter, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, ou d'avoir conclu un accord de coopération sur ce point avec les entités concernées sur la base de l'article 92bis, § 1^{er}, de la même loi spéciale, la représentation d'institutions qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ou d'autres entités fédérées que la Région de Bruxelles-Capitale, au sein d'un organe d'avis créé par la Région de Bruxelles-Capitale, n'est admissible, au vu du principe d'autonomie de l'autorité fédérale et des entités fédérées, qu'à la condition que cette représentation soit purement facultative, ce qui implique que les représentants visés ne disposent pas d'une voix délibérative et qu'il soit mentionné que la circonstance qu'il ne soit pas proposé de représentants ou que ces derniers n'assistent pas aux réunions des organes ne puisse avoir de répercussion sur le fonctionnement de ceux-ci ni sur la validité des actes qu'ils posent⁴.

L'article 6 sera revu à la lumière de cette observation.

³ Comité créé par l'article 12 de l'ordonnance du 16 mai 2019.

⁴ En ce sens, voir notamment l'avis 69.034/4 donné le 20 avril 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 17 juin 2021 'modifiant le décret du 3 mai 2019 relatif à la lutte contre la pauvreté et à la réduction des inégalités sociales'.

Article 11

L'article 11 énumère les pièces du dossier de sécurité permettant d'obtenir une première autorisation d'exploiter. Son paragraphe 1^{er} concerne les ouvrages neufs, et son paragraphe 2 les ouvrages existants.

Interrogée sur le fait que l'énumération du paragraphe 1^{er} comprend, en son point 1°, un historique de l'ouvrage, alors qu'il s'agit d'un ouvrage neuf, la déléguée de la Ministre a répondu :

« Pour un ouvrage neuf (art. 11, § 1^{er}), la pièce 0 (historique de l'ouvrage) reprendra l'historique de l'instruction du Dossier Préliminaire de Sécurité et le suivi des réserves et recommandations formulées par le comité de sécurité et l'autorité administrative.

Pour un ouvrage existant (art. 11, § 2), la pièce 0 reprendra aussi l'historique de l'ouvrage tant en termes constructifs que d'exploitation ».

Il est pris acte de ces explications.

Article 14

Aux 1° et 2°, dans la version française, le mot « ensuite » sera omis.

*

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Artikel 6, § 2, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, luidt als volgt:

“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.”

Zoals de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt heeft in verschillende adviezen¹ moeten de veiligheidsnormen van de verkeerstunnels beschouwd worden als minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van wegen en hun aanhorigheden in de zin van die bepaling.

De steller van het ontwerp dient er bijgevolg op toe te zien dat dat voorafgaand vormvereiste vervuld wordt, waarna het in de aanhef vermeld moet worden.

2. Artikel 3, § 1, van het ontwerp luidt als volgt:

“De technische minimumveiligheidsnormen bepaald in artikelen 3, § 2, en 37 van de Ordonnantie zijn opgenomen in een technisch referentiedocument dat zich in bijlage van dit besluit bevindt.”

Dat technisch referentiedocument bevat een aantal technische voorschriften in de zin van artikel 1, lid 1, f), van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

Overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn moet het ontwerp bijgevolg aangemeld worden bij de Europese Commissie.

¹ Zie inzonderheid advies 65.069/4 van 18 februari 2019 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 16 mei 2019 ‘betreffende de uitbating en de veiligheid van de verkeerstunnels’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/65069.pdf>.

Naar de vervulling van dat voorafgaand vormvereiste moet eveneens verwezen worden in de aanhef van het ontwerp, rekening houdend met de naleving van de termijn bepaald in artikel 6 van de richtlijn.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De verwijzing naar de bepalingen van de bijzondere wetten die vermeld worden in de eerste drie leden heeft geen nut, aangezien voorliggend ontwerp rechtsgrond vindt in de diverse bepalingen van de ordonnantie van 16 mei 2019 ‘betreffende de uitbating en de veiligheid van de verkeerstunnels’ die daarbij ten uitvoer gelegd worden.

De eerste drie leden moeten dan ook weggelaten worden.

2. Aangezien het koninklijk besluit van 6 december 1991 ‘tot vaststelling van de lijst van de wegen en van hun aanhorigheden overgedragen van de Staat aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ bij het ontwerp niet gewijzigd wordt, moet het vijfde lid weggelaten worden.

Als de steller van het ontwerp dat wenst, kan hij de verwijzing naar dat koninklijk besluit in de aanhef behouden in de vorm van een overweging, die dan ingevoegd zou moeten worden na de leden die gewijd zijn aan de verwijzing naar het vervullen van de voorafgaande vormvereisten.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Artikel 2 heeft geen reglementaire strekking in de zin van artikel 3, § 1, van de ‘wetten op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, en valt bijgevolg buiten de bevoegdheid van de afdeling Wetgeving.

Artikel 3

Zoals de gemachtigde van de minister bevestigd heeft, valt het ontworpen besluit buiten het kader van de 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’,

zodat de verwijzing naar artikel 37 van de ordonnantie van 16 mei 2019² in paragraaf 1 weggelaten moet worden.

Artikel 4

De bepaling onder 1°, tweede lid, moet weggelaten worden, aangezien het begrip “ernstig incident” reeds gedefinieerd is in artikel 2, 5°, van de ordonnantie van 16 mei 2019.

Het zou daarentegen goed zijn als beter bepaald zou worden wat er zoal valt onder de woorden “alle interventies” die gebezigd worden in de bepalingen onder 1° en 2°. Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister evenwel het volgende geantwoord:

“Il nous semble préférable de supprimer la notion d'intervention pour éviter toute ambiguïté. Nous comptons donc remplacer la partie de phrase : ‘[...] toutes les interventions et les incidents significatifs survenus dans un tunnel [...]’ par ‘[...] tous les incidents significatifs survenus dans un tunnel [...]’ à l'article 4, 1° et 2°.”

De bepaling moet dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 6

In artikel 6 wordt bepaald wie lid is van het evaluatiecomité voor de veiligheid van de tunnels van het wegennet.³

Tot die leden behoren onder meer een vertegenwoordiger van de Federale Politie (Coördinatie- en Steundirectie Brussel) en vertegenwoordigers van entiteiten die verkeerstunnels gelegen in het Waals Gewest en het Vlaams Gewest uitbaten.

In dat verband moet eraan herinnerd worden dat als geen beroep gedaan wordt op artikel 92ter, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, of als op dat punt met de betrokken deelstaten geen samenwerkingsakkoord gesloten is op basis van artikel 92bis, § 1, van dezelfde bijzondere wet, de vertegenwoordiging van instellingen die vallen onder de bevoegdheid van de federale overheid of van andere deelstaten dan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in een adviesorgaan opgericht door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in het licht van het beginsel van de autonomie van de federale overheid en van de deelstaten, alleen aanvaard kan worden op voorwaarde dat die vertegenwoordiging louter facultatief is, wat veronderstelt dat de

² Artikel 7 van de ordonnantie van 16 mei 2019 – dat niet vermeld wordt in het vierde lid van de aanhef, dat het eerste lid ervan wordt, in de lijst van de bepalingen die rechtsgrond opleveren voor het ontwerp – luidt als volgt: “De Regering bepaalt de technische minimumveiligheidsnormen waaraan de tunnels in het trans-Europese wegennet moeten voldoen overeenkomstig de bijlage I bij de richtlijn 2004/54/EG inzake minimumveiligheidseisen, voor tunnels in het trans-Europese wegennet van 29 april 2004.

De Regering kan strengere regels opleggen, voor zover ze niet in strijd zijn met de eisen van de bijlage I bij de richtlijn 2004/54/EG.”

³ Comité ingesteld bij artikel 12 van de ordonnantie van 16 mei 2019.

vertegenwoordigers in kwestie geen beslissende stem hebben en dat vermeld wordt dat de omstandigheid dat geen vertegenwoordigers voorgesteld zijn of dat die vertegenwoordigers niet deelnemen aan de vergaderingen van de organen, geen weerslag kan hebben op de werking van die organen noch op geldigheid van de handelingen die zij stellen.⁴

Artikel 6 moet in het licht van deze opmerking herzien worden.

Artikel 11

In artikel 11 wordt opgesomd welke stukken het veiligheidsdossier voor het verkrijgen van een eerste uitbatingsvergunning moet bevatten. Paragraaf 1 ervan heeft betrekking op de nieuwe bouwwerken en paragraaf 2 op de bestaande bouwwerken.

Op een vraag in verband met het feit dat in de bepaling onder 1° van de opsomming in paragraaf 1 de historie van het bouwwerk vermeld wordt, terwijl het om een nieuw bouwwerk gaat, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Pour un ouvrage neuf (art. 11, § 1^{er}), la pièce 0 (historique de l’ouvrage) reprendra l’historique de l’instruction du Dossier Préliminaire de Sécurité et le suivi des réserves et recommandations formulées par le comité de sécurité et l’autorité administrative.

Pour un ouvrage existant (art. 11, § 2), la pièce 0 reprendra aussi l’historique de l’ouvrage tant en termes constructifs que d’exploitation.”

Van die uitleg wordt akte genomen.

Artikel 14

In de Franse tekst van de bepalingen onder 1° en 2° moet het woord “ensuite” weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁴ Zie in die zin inzonderheid advies 69.034/4 van 20 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 17 juni 2021 ‘houdende wijziging van het decreet van 3 mei 2019 betreffende de strijd tegen de armoede en de vermindering van sociale ongelijkheid’.