

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, du Transport, de la Lutte contre l'incendie et de l'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, le 3 mars 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à la législation et à la réglementation en matière de coordination et d'organisation des chantiers en voie publique en Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 19 avril 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 3 maart 2000 door de Minister van Openbare Werken, Vervoer, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de administratieve boeten toepasselijk in geval van overtreding van de wetgeving en van de reglementering inzake coördinatie en organisatie van de werken op de openbare weg in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 19 april 2000 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJETIntitulé

Il est suggéré d'écrire l'intitulé comme suit:

"Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux amendes administratives applicables en matière de coordination et d'organisation des chantiers en voie publique.".

PréambuleAlinéa 1er

Il y a lieu d'écrire les mots ", notamment l'article 22;" au lieu des mots "et notamment son article 22;".

Alinéa 2

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la coordination et à l'organisation des chantiers en voie publique de la Région de Bruxelles-Capitale ne procure aucun fondement légal à l'arrêté en projet. Dans la mesure où le rappel de ce texte est jugé utile pour déterminer la portée de l'arrêté en projet, il ne doit pas figurer dans le préambule sous la forme d'un visa mais peut faire l'objet d'un considérant venant après les visas.

.../...

Alinéas 2 et 3 (nouveaux)

Il convient de viser l'avis de l'inspecteur des Finances ainsi que l'accord du Ministre chargé du Budget.

Alinéa 7 (nouveau)

Il y a lieu de rédiger un dernier alinéa comme suit:

"Après délibération,".

DispositifArticle 1er

1. Plutôt que d'entendre, pour l'application du présent arrêté, par "arrêté" l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la coordination et à l'organisation des chantiers en voie publique de la Région de Bruxelles-Capitale, mieux vaut écrire, en vue d'éviter toute confusion avec l'arrêté en projet :

"arrêté du 16 juillet 1998 : (la suite comme au projet).".

.../...

2. La notion d'axe rouge est inconnue de la réglementation générale sur la police de la circulation routière. Ce signal, actuellement placé par la ville de Bruxelles sur certaines voies de grande communication, est destiné à rappeler aux automobilistes qu'ils circulent dans une zone (1) où est rendue applicable l'interdiction d'arrêt et de stationnement (2) à certaines heures de la semaine.

La notion doit être écartée du texte en projet et celui-ci doit être adapté en vue de le rendre conforme à la terminologie utilisée dans la réglementation générale précitée, éventuellement par une référence à celle-ci. Cette observation vaut également pour les articles 3, 4, 5 et 9 en projet.

3. Comme la notion d'"élément de la voie publique" intervient dans la formule figurant aux articles 3, § 3; 4, § 3; 5, § 3; 6, § 3 et 9, il convient d'en donner à l'article 1er une définition qui soit précise. A cet égard, les explications fournies dans le rapport au Gouvernement à propos de l'article 3 pourraient utilement être intégrées dans la définition, mais dans un langage compréhensible de façon à assurer la sécurité juridique.

(1) La signalisation à validité zonale est définie à l'article 65.5 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière.

(2) Signal E 3 défini à l'article 70.2.1.1° de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière.

4. Enfin, il convient de numéroté chaque élément de l'énumération en 1°, 2°, 3°, etc.

Article 2

1. A l'alinéa 1er, il y a lieu de remplacer l'abréviation "BEF" par le mot "francs".

De manière plus générale, les francs belges doivent être mentionnés, de manière uniforme dans l'arrêté en projet, par le mot "francs" plutôt que par une abréviation variable d'une disposition à l'autre.

2. Il n'est pas d'usage, dans un texte réglementaire, de mentionner entre parenthèses les références qui sont faites à d'autres dispositions légales ou réglementaires. Dans un souci de clarté, il est suggéré d'utiliser l'expression "en violation de".

Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

3. Au 2°, il y a lieu de remplacer le membre de phrase "en aura disposé des non conformes" par les mots "aura disposé des affiches non conformes".

.../...

Article 3

Au paragraphe 1er, 2°, en projet, il y a lieu d'écrire "articles 11, alinéa 2, 8° et 16, 3° de l'ordonnance", l'article 11 de l'ordonnance comportant trois alinéas. Cette observation concerne également les articles 4 à 8 de l'arrêté en projet.

Article 5

1. Au paragraphe 1er, 4°, il y a lieu de remplacer le mot "stationné" par le mot "garé".

2. Le paragraphe 1er, 6°, en projet, prévoit qu'une amende administrative sera infligée à celui qui "n'aura pas signalé son chantier en permanence conformément aux règles relatives à la circulation routière (art. 11, 6°, de l'ordonnance)".

Il est ainsi fait référence à l'article 14 des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière, aux articles 60.2 et 78 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière, et à l'arrêté ministériel du 7 mai 1999 relatif à la signalisation des chantiers et des obstacles sur la voie publique (1). La section de législation relève, en outre, que le non-respect de ces

(1) Voir Moniteur Belge du 21 mai 1999, pp. 17808 et ss.

dispositions est sanctionné pénalement en vertu de l'article 29 des lois coordonnées du 16 mars 1968 précitées.

Dès lors que la disposition, en projet, de même que l'article 11, alinéa 2, 6°, de l'ordonnance, se réfèrent, de manière générale, pour ce qui concerne l'obligation de signalisation des chantiers, "aux règles relatives à la circulation routière", matière qui relève de la compétence de l'Etat fédéral, la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente pour prévoir une amende administrative en cas de non-respect de ces mêmes règles (1).

3. Au paragraphe 3, 1° et 2°, il convient d'écrire, dans chaque cas, "pour les infractions visées au paragraphe 1er, ..." et de supprimer le mot "ci-dessus". Cette observation vaut également pour l'article 6 de l'arrêté en projet.

Article 7

Au paragraphe 1er, 3°, est sanctionnée d'une amende administrative l'obligation mise à charge des entreprises adjudicataires des marchés publics par l'article 8, 3°, de

(1) Voir l'observation générale dans l'avis L. 26.717/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 8 octobre 1997, sur l'avant-projet d'ordonnance relative à la coordination des chantiers en voie publique en Région de Bruxelles-Capitale, devenu l'ordonnance du 5 mars 1998.

l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 précité.

En ce qui concerne cette obligation, il est renvoyé à l'observation 2 faite sous l'article 8 du projet de cet arrêté dans l'avis L. 27.947/4 du 29 juin 1998. La disposition examinée encourt la même critique d'être privée de base légale; elle doit dès lors être omise.

Article 8

Le représentant du ministre a précisé qu'un poteau portant un panneau ou un signe concernant la circulation routière ou un éclairage constitue un élément; si ce poteau supporte en outre un panier métallique de réception des déchets, il s'agit alors de deux éléments. Pour ce qui est des plantations, un parterre de fleurs constitue un élément; il en est de même de chaque arbre, quelque soit son âge ou son volume.

Article 9

La division de cet article en paragraphes ne se justifie pas. Il est suggéré de le restructurer et de consacrer à chaque infraction visée un alinéa distinct.

.../...

Article 10

Selon l'alinéa 1er, sera puni d'une amende administrative de 200.000 francs maximum, le maître de l'ouvrage qui n'aura pas respecté chacune des autres conditions de son autorisation en violation de l'article 14, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté du 16 juillet 1998 précité.

Le texte se réfère uniquement à cette disposition réglementaire, laquelle dispose :

"Au cas où le titulaire d'une autorisation préalable ne respecte pas les articles 11, 12, alinéa 3, 13 et 16 de l'ordonnance ou les autres conditions de son autorisation, le gestionnaire de la voie publique concernée peut imposer une amende administrative dont le montant ne peut excéder 500.000 BEF.".

La section de législation n'aperçoit pas sur quelle disposition de l'ordonnance, l'auteur du projet pourrait se fonder pour sanctionner le manquement aux autres conditions de l'autorisation. A défaut d'un fondement légal, la disposition devrait être omise.

Au surplus, l'alinéa 2 de la disposition examinée apparaît comme discriminatoire dans la mesure où il permet à l'autorité de fixer discrétionnairement le montant de l'amende à l'occasion de la délivrance de chaque autorisation.

.../...

Article 11

Dans la phrase liminaire, il y a lieu de supprimer le mot "ci-avant", et dans le texte néerlandais, il y a lieu de remplacer l'expression "in toepassing van" par l'expression "met toepassing van".

Aux 1° et 2°, il est suggéré d'écrire "... en cas d'infractions ayant causé (la suite comme au projet)".

Article 12

Il convient d'ajouter au texte du projet que l'infraction consistant dans le refus, l'inexécution ou la mauvaise exécution de l'ordre du gestionnaire de la voie publique ne se réalise qu'après notification d'un constat contenant l'indication des réparations nécessaires.

Le représentant du ministre est d'accord à ce sujet.

Article 14

1. En ce qui concerne les infractions réprimées en fonction de la durée, il serait souhaitable que le point de départ de celle-ci réponde à une observation notifiée par l'autorité. On ne peut en effet exclure le caractère involontaire de certaines infractions.

.../...

2. Il y a lieu de remplacer les mots "fait la constatation" par le mot "constate".

Article 15

Cette disposition trouverait mieux sa place au début de l'arrêté en projet.

Par ailleurs, le texte néerlandais devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 16

S'agissant de dispositions répressives qui doivent être connues en temps opportun par les entrepreneurs, il n'est pas indiqué de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des textes réglementaires

L'article 16 du projet doit donc être omis.

Observations finales

1. Il y a lieu de rédiger une formule exécutoire.

2. Dans le texte français, il convient d'écrire "maître de l'ouvrage" au lieu de "maître d'ouvrage".

ONDERZOEK VAN HET ONTWERPOpschrift

Het volgende opschrift wordt voorgesteld :

"Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk inzake coördinatie en organisatie van de werken op de openbare weg.".

AanhefEerste lid

De woorden ",inzonderheid het artikel 22" dienen te worden vervangen door de woorden", inzonderheid op artikel 22".

Tweede lid

Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 1998 betreffende de coördinatie en de organisatie van de werken op de openbare weg in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest levert geen enkele rechtsgrond op voor het ontworpen besluit. Voor zover het verwijzen naar deze regeling nuttig wordt geacht voor het bepalen van de draagwijdte van het ontworpen besluit, mag die verwijzing in de aanhef worden opgenomen doch niet in de vorm van een aanhefverwijzing, maar in de vorm van een overweging, na de aanhefverwijzingen.

.../...

Tweede en derde lid (nieuw)

Er behoort te worden verwezen naar het advies van de inspecteur van Financiën en naar de akkoordbevinding van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

Zevende lid (nieuw)

De aanhef moet worden afgesloten met het volgende lid :

"Na beraadslaging,".

DispositiefArtikel 1

1. In plaats van te stellen dat, voor de toepassing van dit besluit, onder "besluit" wordt verstaan "het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 1998 betreffende de coördinatie en de organisatie van de werken op de openbare weg in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", is het, om elke verwarring met het ontworpen besluit te voorkomen, beter te schrijven :

"besluit van 16 juli 1998 : (voorts als in het ontwerp).".

.../...

2. Het begrip "rode as" komt niet voor in de algemene reglementering betreffende de politie van het wegverkeer. Het verkeersteken met die vermelding, dat thans door de stad Brussel geplaatst is op sommige interlokale wegen, strekt ertoe de automobilisten eraan te herinneren dat zij rijden in een gebied (1) waar stilstaan en parkeren verboden is (2) tijdens bepaalde uren van de week.

Dat begrip moet uit de ontworpen tekst worden geweerd en die tekst moet worden aangepast aan de terminologie die gebruikt wordt in de voormelde algemene reglementering, eventueel door daarnaar te verwijzen. Deze opmerking geldt eveneens voor de ontworpen artikelen 3, 4, 5 en 9.

3. Aangezien het begrip "bestanddeel van de openbare weg" een element is van de formule die voorkomt in de artikelen 3, § 3; 4, § 3; 5, § 3; 6, § 3 en 9, behoort daarvan in artikel 1 een nauwkeurige definitie te worden gegeven. In dit verband zou het nuttig zijn de toelichting bij artikel 3, die in het verslag aan de Regering wordt gegeven, in de definitie op te nemen, doch in klare taal opdat de rechtszekerheid gegarandeerd wordt.

(1) De "signalisatie met zonale geldigheid" wordt gedefinieerd in artikel 65.5 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer.

(2) Verkeersbord E 3, met definitie in artikel 70.2.1.1°, van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer.

4. Ten slotte dient elk deel van de opsomming te worden genummerd met 1°, 2°, 3°, enz.

Artikel 2

1. In het eerste lid dient de afkorting "BEF" te worden vervangen door het woord "frank".

Meer in het algemeen moeten Belgische franken in het ontworpen besluit op eenvormige wijze worden vermeld door middel van het woord "frank" in plaats van door een afkorting of, wat de Franse tekst betreft, door verschillende afkortingen.

2. Het is niet gebruikelijk om in een verordeningstekst door middel van haakjes te verwijzen naar andere wets- en verordeningbepalingen. Met het oog op de duidelijkheid wordt voorgesteld de uitdrukking "met schending van" te gebruiken.

Deze opmerking geldt voor het gehele ontwerp.

3. In onderdeel 2° behoort het zinsdeel "niet conform zijn met" te worden vervangen door de woorden "niet overeenstemmen met".

.../...

Artikel 3

In de ontworpen paragraaf 1, onderdeel 2°, behoort te worden geschreven "artikel 11, tweede lid, 8° en artikel 16, 3° van de ordonnantie", aangezien artikel 11 van de ordonnantie drie leden bevat. Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 4 tot 8 van het ontworpen besluit.

Artikel 5

1. In de Franse tekst van paragraaf 1, onderdeel 4°, dient het woord "stationné" te worden vervangen door het woord "garé".

2. In de ontworpen paragraaf 1, onderdeel 6°, wordt bepaald dat een administratieve geldboete wordt opgelegd aan degene die "zijn bouwplaats niet steeds met verkeerstekens heeft aangegeven overeenkomstig de regels betreffende het wegverkeer (art. 11, 6° van de Ordonnantie)".

Aldus wordt verwezen naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, naar de artikelen 60.2 en 78 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en naar het ministerieel besluit van 7 mei 1999 betreffende het signaleren van werken en verkeersbelemmeringen op de

.../...

openbare weg (1). Voorts wijst de afdeling wetgeving erop dat op de niet-naleving van die bepalingen een strafrechtelijke straf staat krachtens artikel 29 van de voormelde gecoördineerde wetten van 16 maart 1968.

Aangezien de ontworpen bepaling en artikel 11, tweede lid, onderdeel 6°, van de ordonnantie, wat de verplichting tot het aangeven van werkplaatsen betreft, in algemene bewoordingen verwijzen naar "de regels betreffende het wegverkeer", welke aangelegenheid tot de bevoegdheid van de Federale Staat behoort, is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet bevoegd om een administratieve geldboete op te leggen ingeval diezelfde regels niet worden nageleefd (2).

3. In paragraaf 3, onderdelen 1° en 2°, behoort telkens te worden geschreven "voor de overtredingen vermeld in paragraaf 1, ..." en dient het woord "hierboven" te vervallen. Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 6 van het ontworpen besluit.

(1) Zie het Belgisch Staatsblad van 21 mei 1999, blz. 17808 e.v.

(2) Zie de algemene opmerking in advies L. 26.717/4 dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 8 oktober 1997 heeft gegeven over het voorontwerp van ordonnantie betreffende de coördinatie van de werken op de openbare weg in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, welk voorontwerp de ordonnantie van 5 maart 1998 is geworden.

Artikel 7

In onderdeel 3° van paragraaf 1 wordt bepaald dat met een administratieve boete bestraft wordt het niet naleven van de verplichting die bij artikel 8, 3°, van het voormelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 1998 opgelegd wordt aan de ondernemingen die overheidsopdrachten uitvoeren.

Wat deze verplichting betreft, wordt verwezen naar opmerking 2 gemaakt bij artikel 8 van het ontwerp van dat besluit in advies L. 27.947/4 van 29 juni 1998. Bij de onderzochte bepaling behoort hetzelfde bezwaar te worden gemaakt, namelijk dat ze geen rechtsgrond heeft; ze dient derhalve te vervallen.

Artikel 8

De gemachtigde van de minister heeft erop gewezen dat een paal waarop een paneel of een verkeersteken of een verlichting rust, één bestanddeel vormt; indien aan die paal bovendien een metalen mand voor afval aangebracht is, gaat het om twee bestanddelen. Wat de beplantingen betreft, vormt een bloemperk één bestanddeel; hetzelfde geldt voor elke boom, ongeacht de leeftijd of de omvang ervan.

.../...

Artikel 9

Er is geen reden om dit artikel in paragrafen in te delen. Er wordt voorgesteld het anders in te richten en voor elke vermelde overtreding een afzonderlijk lid te maken.

Artikel 10

Volgens het eerste lid wordt met een administratieve boete van maximum 200.000 frank gestraft, de bouwheer die iedere andere voorwaarde vermeld in zijn vergunning niet heeft nageleefd, in strijd met artikel 14, § 2, eerste lid, van het voormelde besluit van 16 juli 1998.

De tekst verwijst uitsluitend naar die verordeningbepaling, die luidt als volgt :

"Indien de houder van een voorafgaande vergunning artikel 11, 12, derde lid, 13 en 16 van de ordonnantie of de andere voorwaarden van zijn vergunning niet in acht neemt, kan de beheerder van de betrokken openbare weg een administratieve boete opleggen die niet meer dan 500.000BF mag bedragen.".

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk op welke bepaling van de ordonnantie de steller van het ontwerp zou kunnen steunen voor de bestraffing van het niet in acht te nemen van de andere voorwaarden van de vergunning. Zo er geen rechtsgrond is, dient de bepaling te vervallen.

.../...

Voorts lijkt het tweede lid van de onderzochte bepaling discriminatoir in zoverre het de overheid toestaat om discretionair het bedrag van de geldboete vast te stellen bij de afgifte van elke vergunning.

Artikel 11

In de inleidende zin dient het woord "hierboven" te worden geschrapt en schrijve men "met toepassing van" in plaats van "in toepassing van".

Er wordt voorgesteld om in onderdeel 1° en 2° te schrijven "... in geval van overtredingen die schade aan ... hebben berokkend".

Artikel 12

De tekst van het ontwerp dient zo te worden aangevuld dat de overtreding die erin bestaat het door de beheerder van de openbare weg gegeven bevel te weigeren uit te voeren, niet uit te voeren of slecht uit te voeren, eerst tot stand komt nadat een vaststelling met vermelding van de noodzakelijke herstellingen ter kennis gebracht is.

De gemachtigde van de minister is het hiermee eens.

.../...

Artikel 14

1. Wat betreft de bestraffing van de overtredingen naargelang van de duur ervan, is het wenselijk dat de aanvang van die duur samenvalt met een door de overheid ter kennis gebrachte opmerking. Het kan immers niet worden uitgesloten dat bepaalde overtredingen onopzettelijk geschieden.

2. In de Franse tekst behoren de woorden "fait la constatation" te worden vervangen door het woord "constate".

Artikel 15

Deze bepaling zou beter bij het begin van het ontworpen besluit worden ingepast.

Voorts zou het artikel beter als volgt worden geredigeerd :

"Dit besluit is van toepassing op de openbare wegen bedoeld in bijlage 1 bij het besluit van 16 juli 1998".

Artikel 16

Doordat het gaat om bepalingen van repressieve aard die de aannemers te gelegener tijd moeten kennen, is het niet aangewezen af te wijken van de gebruikelijke regel inzake de inwerkingtreding van regelgevende teksten.

.../...

Artikel 16 van het ontwerp behoort dus te vervallen.

Slotopmerkingen

1. Er dient een uitvoeringsbepaling te worden opgesteld.

2. In de Franse tekst dient "maître de l'ouvrage" in plaats van "maître d'ouvrage" te worden geschreven.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIENARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. KIRKPATRICK,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

M. G. PIQUET, premier auditeur honoraire au Conseil d'Etat, a été appelé en consultation, en application de l'article 82 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973.

De H. G. PIQUET, ere-eerste auditeur bij de Raad van State, is bij toepassing van artikel 82 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 ter raadpleging opgeroepen.

Le rapport a été rédigé par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section et exposé par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. BOSQUET, référendaire adjoint.

Het verslag werd opgesteld door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd en toegelicht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. BOSQUET, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN