



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.043/4
du 24 mars 2016

advies 59.043/4
van 24 maart 2016

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'fixant le
fonctionnement et
l'organisation du Comité de
conciliation visé à l'article 75
de l'ordonnance du
3 juillet 2008 relative aux
chantiers en voirie'

een ontwerp van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering 'tot
vaststelling van de werking en
de organisatie van het
Verzoeningscomité bedoeld in
artikel 75 van de ordonnantie
van 3 juli 2008 betreffende de
bouwplaatsen op de openbare
weg'

Le 1^{er} mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant le fonctionnement et l'organisation du Comité de conciliation visé à l'article 75 de l'ordonnance du 3 juillet 2008 relative aux chantiers en voirie'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 mars 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, 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 Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mars 2016.

*

Op 1 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot vaststelling van de werking en de organisatie van het Verzoeningscomité bedoeld in artikel 75 van de ordonnantie van 3 juli 2008 betreffende de bouwplaatsen op de openbare weg'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 24 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, 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 Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 maart 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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

L'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget sur le projet sont visés au préambule, sans mention de leur date. Ils ne figurent cependant pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

Il revient par conséquent au demandeur d'avis de vérifier que ces formalités préalables ont bien été accomplies.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet examiné vise à arrêter les mesures réglementaires d'exécution qu'appellent des dispositions du livre IV – Conciliation, de l'ordonnance du 3 juillet 2008 'relatives aux chantiers en voirie' (ci-après dénommée : l'ordonnance). De nombreuses dispositions du projet examiné procèdent cependant à la simple reformulation de règles déjà énoncées par les dispositions

Dans un texte de nature législative ou réglementaire, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en les reproduisant, soit en les paraphrasant. De telles mentions sont certes superflues, mais davantage que celui de double emploi, c'est le reproche de dénaturation de la norme qui doit être adressé à de telles pratiques. L'auteur du texte doit en effet rester dans sa sphère de compétence ; en reproduisant même fidèlement une disposition de force obligatoire supérieure, il agit comme s'il était compétent pour arrêter, donc aussi modifier la norme supérieure reproduite, celle-ci étant alors en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes.

Le texte du projet doit être revu afin de s'y limiter aux seules mesures réglementaires d'exécution qu'appellent les dispositions de l'ordonnance relatives à la procédure de conciliation.

Seront notamment revus ou omis :

- l'article 1^{er}, 3°, l'article 75, § 2, de l'ordonnance définissant déjà les missions du comité de conciliation ;
- l'article 1^{er}, 4°, qui reprend une définition de l'impétrant déjà donnée par l'article 2, 8°, de l'ordonnance ;
- l'article 2, alinéa 1^{er}, qui paraphrase l'article 7, § 2, 2° et 3°, de l'ordonnance ;
- l'article 2, alinéa 2, dernière phrase, qui paraphrase l'article 76, § 1^{er}, de l'ordonnance ;
- l'article 3, alinéa 1^{er}, qui paraphrase l'article 78, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance ;
- l'article 4, alinéas 1^{er} et 3, qui paraphrasent l'article 78, alinéas 2 et 3, de l'ordonnance ;
- l'article 6, alinéa 1^{er}, qui paraphrase l'article 79, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance ;
- l'article 6, 2° et 3° (lire : alinéas 3 et 4), dont les deux premières phrases paraphrasent l'article 79, § 1^{er}, alinéa 2, de l'ordonnance ;
- l'article 7, alinéa 2, qui paraphrase l'article 79, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser plus particulièrement, au titre de fondement juridique du projet, les seules dispositions de l'ordonnance procurant les habilitations qui y sont mises en œuvre, à savoir les articles 76, § 2 et 77, § 2.
2. Il convient d'insérer un nouvel alinéa consacré au visa du rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.
3. Un nouvel alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 59.043/4 du Conseil d'État, donné le 24 mars 2016, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »¹.
4. Enfin, le considérant est inutile et sera omis.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, par analogie.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Mieux vaut définir en tête dans un 1^o nouveau (au lieu du 5^o) l'ordonnance du 3 juillet 2008 afin d'utiliser dans la suite du projet cette dénomination abrégée.
2. Au 1^o (devenant 2^o), la seconde phrase doit être omise. Il s'agit d'une disposition qui n'a pas sa place dans une énumération de définitions et qui, en outre, fait double emploi avec l'article 3, alinéa 2, du projet.

Article 2

L'alinéa 3 charge le secrétariat permanent de désigner le remplaçant du président en cas d'absence de ce dernier. L'arrêté doit déterminer lui-même qui remplace le président absent.

Dès lors, la disposition doit être omise.

Article 7

L'alinéa 1^{er} doit être omis ; les cas d'absence de conciliation dans lesquels un avis motivé doit être émis par le comité de conciliation étant définis à l'article 79, § 2, de l'ordonnance.

Article 9

Il convient de se référer à l'article 3/1 de l'arrêté du Gouvernement du 26 janvier 2012 'relatif à la Commission de Coordination des Chantiers instituée par l'Ordonnance du 3 juillet 2008 relative aux chantiers en voirie et portant désignation de ses membres', plutôt qu'à l'article 31 de l'arrêté du Gouvernement du 11 juillet 2013 'relatif à l'exécution des chantiers en voirie', qui l'y a inséré.

Article 10

L'article 10 du projet est inutile et doit dès lors être omis.

Il doit cependant être remplacé par une disposition chargeant le ou les ministres fonctionnellement compétents de l'exécution de l'arrêté en projet.

OBSERVATION FINALE

Alors que le préambule mentionne l'article 79, §§ 1^{er} et 2, de l'ordonnance, la section de législation se demande pourquoi le Gouvernement reste en défaut d'exécuter son article 79, § 3, qui l'habilite à déterminer la forme du constat d'accord et de l'avis.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In de aanhef wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de minister van Begroting met betrekking tot het ontwerp, maar zonder vermelding van de respectieve data ervan. Deze bevinden zich echter niet in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd.

De indiener van de adviesaanvraag moet dan ook nagaan of die voorafgaande vormvereisten naar behoren vervuld zijn.

ALGEMENE OPMERKING

Het voorliggende ontwerp strekt ertoe de verordenende uitvoeringsmaatregelen vast te stellen waartoe een aantal bepalingen van boek IV – Verzoening, van de ordonnantie van 3 juli 2008 ‘betreffende de bouwplaatsen op de openbare weg’ (hierna: de ordonnantie) aanleiding geven. Tal van bepalingen van het voorliggende ontwerp zijn evenwel een loutere herformulering van regels die reeds vervat liggen in de bepalingen.

Bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen niet thuis in een regeling. Zulke vermeldingen zijn weliswaar overbodig, maar het grootste bezwaar ertegen is niet zozeer dat ze voor overlappingsen zorgen, dan wel dat ze de regel uithollen. De regelgever moet namelijk binnen zijn bevoegdheidssfeer blijven. Door een hogere regel – zelfs getrouw – over te nemen, handelt hij alsof hij bevoegd is om de overgenomen hogere regel vast te stellen en dus ook te wijzigen, waardoor die regel als het ware een lagere rangorde verkrijgt binnen de hiërarchie van de normen.

De tekst van het ontwerp moet worden herzien zodat deze beperkt blijft tot de verordenende uitvoeringsmaatregelen waartoe de bepalingen van de ordonnantie die verband houden met de verzoeningsprocedure aanleiding geven.

De volgende bepalingen behoren herzien of weggelaten te worden:

- artikel 1, 3°, daar in artikel 75, § 2, van de ordonnantie reeds de taken van het verzoeningscomité worden bepaald;
- artikel 1, 4°, waarin een definitie van het begrip “verzoeker” wordt hernomen die reeds gegeven is in artikel 2, 8°, van de ordonnantie;
- artikel 2, eerste lid, dat artikel 7, § 2, 2° en 3°, van de ordonnantie parafraseert;
- artikel 2, tweede lid, laatste zin, dat artikel 76, § 1, van de ordonnantie parafraseert;
- artikel 3, eerste lid, dat artikel 78, eerste lid, van de ordonnantie parafraseert;
- artikel 4, eerste en derde lid, dat artikel 78, tweede en derde lid, van de ordonnantie parafraseert;
- artikel 6, eerste lid, dat artikel 79, § 1, eerste lid, van de ordonnantie parafraseert;
- artikel 6, 2° en 3° (lees: derde en vierde lid) waarvan de eerste twee zinnen artikel 79, § 1, tweede lid, van de ordonnantie parafraseren;
- artikel 7, tweede lid, dat artikel 79, § 2, eerste lid, van de ordonnantie parafraseert.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het eerste lid dient als rechtsgrond van het ontwerp meer in het bijzonder te worden verwezen naar alleen die bepalingen van de ordonnantie die de machtigingen verlenen waaraan uitvoering wordt gegeven, namelijk de artikelen 76, § 2 en 77, § 2.
2. Er behoort een nieuw lid te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar het evaluatieverslag van de impact van het ontwerp op de respectieve situatie van vrouwen en mannen.
3. Er behoort een nieuw lid te worden ingevoegd met een verwijzing naar het advies van de Raad van State en dat gesteld moet worden als volgt:

“Gelet op advies 59.043/4 van de Raad van State, gegeven op 24 maart 2016 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973; ”¹.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2, bij analogie.

4. De overweging dient als overbodig te vervallen.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Het verdient aanbeveling om de ordonnantie van 3 juli 2008 nader te bepalen vooraan in een nieuw onderdeel 1° (in plaats van onderdeel 5°) teneinde in het vervolg van het ontwerp deze verkorte benaming ervan te bezigen.

2. In onderdeel 1° (dat onderdeel 2° wordt) moet de tweede zin vervallen. Deze bepaling hoort niet thuis in een opsomming van definities en vormt bovendien een onnodige herhaling van artikel 3, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 2

In het derde lid wordt het Permanente Secretariaat ermee belast de vervanger van de voorzitter aan te duiden indien deze afwezig is. In het besluit zelf moet worden aangegeven wie de afwezige voorzitter vervangt.

De bepaling moet bijgevolg vervallen.

Artikel 7

Het eerste lid dient te vervallen, aangezien in artikel 79, § 2, van de ordonnantie de gevallen worden bepaald waarin het verzoeningscomité, bij gebrek aan verzoening, een met redenen omkleed advies moet uitbrengen.

Artikel 9

Er behoort verwezen te worden naar artikel 3/1 van het besluit van de Regering van 26 januari 2012 ‘betreffende de Coördinatiecommissie van de Bouwplaatsen ingesteld bij de Ordonnantie van 3 juli 2008 betreffende de bouwplaatsen op de openbare weg, en houdende de benoeming van haar leden’, in plaats van naar artikel 31 van het besluit van de Regering van 11 juli 2013 ‘betreffende de uitvoering van bouwplaatsen op de openbare weg’, waarbij dat artikel 3/1 in het besluit van 26 januari 2012 is ingevoegd.

Artikel 10

Artikel 10 van het ontwerp is overbodig en moet dus worden weggelaten

Het behoort evenwel vervangen te worden door een bepaling die de functioneel bevoegde minister of ministers belast met de uitvoering van het ontworpen besluit.

SLOTOPMERKING

Terwijl in de aanhef melding wordt gemaakt van artikel 79, §§ 1 en 2, van de ordonnantie, vraagt de afdeling Wetgeving zich af waarom de Regering nalaat uitvoering te geven aan artikel 79, § 3, ervan, dat die Regering machtigt om de vorm te bepalen van het proces-verbaal van overeenkomst en van het advies.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY