



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.288/2
du 13 décembre 2017

advies 62.288/2
van 13 december 2017

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
18 septembre 2008 déterminant
la procédure et les conditions
suivant lesquelles les
dérogations aux normes de
prévention de base sont
accordées'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
18 september 2008 tot bepaling
van de procedure en
voorwaarden volgens welke de
afwijkingen op de
basispreventienormen worden
toegestaan'

Le 12 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 18 septembre 2008 déterminant la procédure et les conditions suivant lesquelles les dérogations aux normes de prévention de base sont accordées'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 13 décembre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 décembre 2017.

*

Op 12 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen verzocht een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 september 2008 tot bepaling van de procedure en voorwaarden volgens welke de afwijkingen op de basispreventienormen worden toegestaan'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 13 december 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2017.

*

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet d'arrêté apporte un grand nombre de modifications à l'arrêté royal du 18 septembre 2008 'déterminant la procédure et les conditions suivant lesquelles les dérogations aux normes de prévention de base sont accordées'.

Ce nombre est tel que, dans un souci de clarté, il serait préférable d'abroger l'arrêté royal du 18 septembre 2008 et d'adopter, en vue de régler la matière, un arrêté royal nouveau, intégrant la substance des modifications envisagées par le projet d'arrêté ¹.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Dans l'alinéa 1^{er}, il convient de viser, plus précisément, l'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi du 30 juillet 1979 'relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances'.

2. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', les projets d'arrêtés royaux qui doivent faire l'objet d'une analyse d'impact sont uniquement ceux dont une disposition légale ou réglementaire soumet l'adoption à l'intervention du Conseil des ministres. Comme l'indique expressément l'article 6, § 2, de la même loi, une analyse d'impact peut être réalisée pour un projet d'arrêté royal qui ne requiert pas l'intervention du Conseil des ministres mais il s'agit alors d'une formalité facultative.

En l'espèce, le présent projet d'arrêté royal ne requiert pas l'intervention du Conseil des ministres.

Aussi, il sera procédé à la mention de l'analyse d'impact qui a été réalisée à son sujet en respectant la formule prévue pour l'accomplissement des formalités facultatives, c'est-à-dire en faisant précéder cette mention du mot « Considérant », et non pas du mot « Vu ».

L'alinéa 4 sera revu en conséquence.

¹ Ceci permettrait, de surcroît, d'éviter certaines incorrections ou imperfections légistiques que comporte le projet d'arrêté dans la présentation des dispositions modificatives de l'arrêté royal du 18 septembre 2008. Ainsi par exemple, l'article 4, 2°, du projet d'arrêté est incorrect et inutilement compliqué en se présentant comme une disposition qui complète par un 3° « l'énumération des dispositions reprises aux 1° et 2° » de l'article 3 de l'arrêté royal du 18 septembre 2008, et ce « après l'unique alinéa du 2° ». Dans un arrêté modificatif, il conviendrait de présenter cette disposition comme étant une disposition qui complète par un 3° l'alinéa 1^{er} de l'article 3 de l'arrêté royal du 18 septembre 2008. L'adoption d'un nouvel arrêté royal, remplaçant l'arrêté royal du 18 septembre 2008, permettrait d'éviter ce type d'erreur.

3. Une observation analogue vaut pour l'alinéa 5 dès lors qu'aucune disposition n'imposait l'obligation de soumettre le projet d'arrêté à l'avis de l'Inspecteur des Finances.

4. Il ne ressort pas du dossier que la Ministre du Budget a donné son accord à l'arrêté en projet. Un tel accord n'est du reste pas requis pour l'arrêté en projet.

L'alinéa 6 sera donc omis.

5. L'avis du Conseil d'État doit être mentionné avant l'indication des formalités facultatives, c'est-à-dire, en l'espèce, avant qu'il ne soit fait état de l'analyse d'impact et de l'avis de l'Inspecteur des Finances.

DISPOSITIF

Article 3

1. Comme le fait apparaître le point C15 du formulaire de demande de dérogation qui figure à l'annexe du projet d'arrêté ², l'hypothèse envisagée par la disposition à l'examen est celle où une demande de dérogation a déjà été introduite pour le même bâtiment. La disposition à l'examen gagnerait à l'indiquer expressément.

2. Il ressort de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 18 septembre 2008 – tant dans sa version actuelle que dans celle qui résulte du projet d'arrêté – que les demandes de dérogation sont à adresser à la Direction générale compétente du Service public fédéral Intérieur. Il n'y a donc pas lieu, dans la disposition à l'examen, de faire état de l'hypothèse où une demande de dérogation a été introduite auprès de la commission de dérogation. Dans cette disposition, les mots « auprès de cette commission de dérogation » seront omis.

La même observation vaut pour le point C15 de l'annexe du projet d'arrêté.

3. Dans le 2° de la disposition en projet, on n'aperçoit pas clairement ce que vise le texte lorsqu'il fait état des « nouvelles mesures complémentaires ».

Le texte sera précisé.

² Le projet d'arrêté présente cette annexe comme étant son annexe 1. Dès lors qu'il s'agit de la seule annexe du projet d'arrêté, il n'y a pas lieu de la numéroter.

Article 4

Il résulte des modifications qu'il est envisagé d'apporter à l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 18 septembre 2008 que, désormais, la commission de dérogation aurait la faculté – et non plus l'obligation – de clôturer un dossier quand le demandeur ne répond pas dans le délai imparti à la demande du secrétariat de compléter le dossier. En vue d'éviter toute atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination dans la mise en œuvre de cette faculté, il conviendrait de préciser pour quels motifs objectifs la commission pourrait refuser de clôturer un dossier dans l'hypothèse indiquée.

*

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerpbesluit brengt een groot aantal wijzigingen aan in het koninklijk besluit van 18 september 2008 ‘tot bepaling van de procedure en de voorwaarden volgens welke de afwijkingen op de basispreventienormen worden toegestaan’.

Die wijzigingen zijn zo talrijk dat het omwille van de duidelijkheid beter zou zijn het koninklijk besluit van 18 september 2008 op te heffen en de aangelegenheid in een nieuw koninklijk besluit te regelen waarin de wijzigingen die het ontwerpbesluit beoogt, in hun essentie vervat zijn.¹

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het eerste lid dient meer bepaald te worden verwezen naar artikel 2, § 2, derde lid, van de wet van 30 juli 1979 ‘betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen’.

2. Krachtens artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ is een impactanalyse enkel noodzakelijk voor die ontwerpen van koninklijk besluit die volgens een wettelijke of reglementaire bepaling slechts kunnen worden vastgesteld nadat daarover overleg gepleegd is in de ministerraad. Zoals artikel 6, § 2, van dezelfde wet uitdrukkelijk aangeeft, is het mogelijk een impactanalyse uit te voeren voor een ontwerp van koninklijk besluit waarover geen overleg gepleegd moet worden in de ministerraad, maar dan gaat het om een facultatief vormvereiste.

In dit geval is voor het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit geen overleg in de ministerraad vereist.

De impactanalyse die voor dat ontwerp is uitgevoerd, moet dus worden vermeld met de formule voor het vervullen van de facultatieve vormvereisten, dat wil zeggen beginnend met het woord “Overwegende” in plaats van met de woorden “Gelet op”.

Het vierde lid moet dienovereenkomstig worden herzien.

3. Een soortgelijke opmerking geldt voor het vijfde lid, aangezien geen enkele bepaling voorschrijft dat de inspecteur van Financiën advies moet verlenen over het ontwerpbesluit.

¹ Bovendien zouden zo sommige wetgevingstechnische onjuistheden of onvolkomenheden kunnen worden vermeden die zich voordoen in de wijze waarop het ontwerpbesluit de bepalingen tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 september 2008 inricht. Zo is bijvoorbeeld artikel 4, 2°, van het ontwerpbesluit onjuist en nodeloos ingewikkeld doordat het zich voordoet als een bepaling die met een punt 3° “de opsomming onder de bepalingen 1° en 2°” van artikel 3 van het koninklijk besluit van 18 september 2008 aanvult “na het enige lid van 2°”. In een wijzigingsbesluit dient die bepaling te worden geformuleerd als een bepaling die het eerste lid van artikel 3 van het koninklijk besluit van 18 september 2008 aanvult met een punt 3°. Dat soort vergissingen is te vermijden indien een nieuw koninklijk besluit ter vervanging van het koninklijk besluit van 18 september 2008 wordt vastgesteld.

4. Uit het dossier blijkt niet dat de minister van Begroting het ontwerpbesluit akkoord heeft bevonden. Overigens is een dergelijke akkoordbevinding voor het ontwerpbesluit niet vereist.

Het zesde lid moet dus worden weggelaten.

5. Het advies van de Raad van State moet vóór de opgave van de facultatieve vormvereisten worden vermeld, dat wil in dit geval zeggen vóór de vermelding van de impactanalyse en van het advies van de inspecteur van Financiën.

DISPOSITIEF

Artikel 3

1. Zoals blijkt uit punt C15 van het formulier voor aanvraag tot afwijking dat zich in de bijlage van het ontwerpbesluit bevindt,² heeft de voorliggende bepaling betrekking op het geval waarin reeds een aanvraag tot afwijking voor hetzelfde gebouw is ingediend. De voorliggende bepaling zou dat uitdrukkelijk moeten aangeven.

2. Uit artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 september 2008 – zowel in zijn huidige versie als in de versie die uit het ontwerpbesluit voortvloeit – blijkt dat de aanvragen tot afwijking moeten worden ingediend bij de bevoegde algemene directie van de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken. De voorliggende bepaling hoort dus geen melding te maken van het geval waarin een aanvraag tot afwijking wordt ingediend bij de commissie voor afwijking. De woorden “bij deze commissie voor afwijking” moeten uit die bepaling worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt voor punt C15 van de bijlage bij het ontwerpbesluit.

3. Het is niet duidelijk wat in punt 2° van de ontworpen bepaling wordt bedoeld met “nieuwe bijkomende maatregelen”.

De tekst moet duidelijker worden gesteld.

Artikel 4

Uit de ontworpen wijzigingen van artikel 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 18 september 2008 blijkt dat de commissie voor afwijking voortaan de mogelijkheid zou hebben – en niet langer verplicht zou zijn – een dossier af te sluiten indien de aanvrager niet binnen de gestelde termijn ingaat op het verzoek van het secretariaat om het dossier aan te vullen. Er dient te worden gepreciseerd om welke objectieve redenen de commissie zou kunnen weigeren

² Die bijlage wordt in het ontwerpbesluit als bijlage 1 voorgesteld. Daar het de enige bijlage bij het ontwerpbesluit is, hoort die niet te worden genummerd.

om in dat geval een dossier af te sluiten, zodat de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie niet worden aangetast wanneer van die mogelijkheid gebruikgemaakt wordt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT