ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 22 mars 1968, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 8 avril 1954 portant règlement général sur la police de la circulation routière", a donné le 1er avril 1968 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 22e maart 1968 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 april 1954 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer", heeft de 1e april 1968 het volgend advies gegeven :

Le projet tend à insérer un article 4bis dans le règlement général sur la police de la circulation routière.

La nouvelle disposition a pour objet d'imposer à tout conducteur d'un véhicule automoteur "stationné habituellement en Belgique", l'obligation d'être porteur d'un carnet de constat contradictoire d'accident, et l'obligation, en cas d'accident n'ayant provoqué que des dommages matériels, "d'en relever les circonstances objectives en remplissant selon les instructions qui y figurent, une formule extraite du carnet de constat précité".

*

* *

Le présent projet est lié au projet de loi complétant l'article 8 du Code d'instruction criminelle, dont l'objet est de supprimer, pour les officiers et agents de police judiciaire, l'obligation de rechercher et de constater d'office les infractions à la police du roulage qui n'ont pas occasionné de dommages corporels.

L'intention du Gouvernement, en ce qui concerne le présent projet, est précisée dans l'exposé des motifs du projet de loi précité.

Selon le dernier alinéa de cet exposé des motifs, "l'obligation du port du carnet, celle de son utilisation et celle de l'envoi du constat à l'assureur seront imposées par des arrêtés royaux pris sur base des lois du 1er août 1899 et du 1er juillet 1956 sur l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs".

.../...

Il importe d'examiner si ces lois donnent au Roi le pouvoir d'édicter la réglementation projetée.

I. L'article 1er, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 1er août 1899 - devenu l'article 1er, alinéa 1er, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par l'arrêté royal du 16 mars 1968 - dispose : "Le Roi arrête les règlements généraux ayant pour objet la police de la circulation routière des piétons, des moyens de transport par terre et des animaux, ainsi que des moyens de transport par fer empruntant la voie publique".

Que faut-il entendre par "police de la circulation routière" ? C'est la loi du 16 décembre 1935 qui a remplacé par cette expression les termes "police du roulage et de la circulation" employés dans la loi du 1er août 1899. Il ne semble pas que la nouvelle expression ait une portée différente de celle utilisée dans la loi du 1er août 1899.

Pour le législateur de 1899, la police du roulage a pour but "la conservation des routes en même temps que la facilité et la sûreté de la circulation" (rapport de la section centrale, Pasin. 1899, p. 257). Par "facilité et sûreté de la circulation", il faut entendre tout ce qui se rapporte à l'usage des chemins publics et ce qui est de nature à faciliter cet usage ou à en prévenir les dangers (Cass. 2 février 1931, Pas. 1931, I, p. 51).

.../...

Il ne semble pas que l'instauration d'un carnet de constat contradictoire d'accident puisse rentrer dans les pouvoirs que l'article 1er de la loi coordonnée donne au Roi et qui ont pour objet la police de la circulation routière, telle que celle-ci vient d'être définie.

Selon l'exposé des motifs déjà cité du projet de loi complétant l'article 8 du Code d'instruction criminelle, la mesure envisagée tend en effet, d'une part, à libérer de tâches mineures les autorités de police et de gendarmerie et, d'autre part, à assurer un plus prompt règlement des sinistres tout en diminuant les frais administratifs des assureurs et en freinant l'augmentation des primes d'assurances.

Si le second objectif est manifestement étranger à la police de la circulation routière, le premier objectif, n'a avec cette matière, que des rapports trop indirects pour qu'un fondement légal puisse être trouvé dans l'article 1er de la loi coordonnée précitée.

II. L'exposé des motifs du projet de loi déjà cité ne précise pas les dispositions de la loi du 1er juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs qui donneraient au Roi le pouvoir de n'admettre la circulation d'un véhicule automoteur sur la voie publique que si le conducteur est porteur d'un carnet de constat contradictoire d'accident.

Quant à la circulation des véhicules automoteurs sur la voie publique, la loi du 1er juillet 1956 n'impose qu'une obligation : l'assurance de la responsabilité civile, dans les conditions fixées par la loi, à laquelle ces véhicules peuvent donner lieu (article 2, § 1er).

.../...

Il n'apparaît pas non plus que les articles 8 et 17 de cette loi puissent servir de fondement légal.

III. Il ressort de ces considérations que le projet manque de fondement légal. Le recours au législateur est donc indispensable.

Compte tenu du lien que le Gouvernement entend établir entre le présent projet et le projet de loi qui modifie l'article 8 du Code d'instruction criminelle, il se recommanderait que le dernier projet soit complété par une disposition qui modifierait, dans le sens souhaité, la loi du 1er juillet 1956.

Het ontwerp bedoelt in het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer een artikel 4bis in te voegen. Volgens die nieuwe bepaling moet ieder bestuurder van een motorvoertuig dat "gewoonlijk in België is gestald" in het bezit zijn van een boekje voor vaststelling op tegenspraak van ongevallen en moet hij, als het gaat om een ongeval met alleen stoffelijke schade, "de objectieve omstandigheden ervan optekenen op een formulier, uit het bovenbedoelde boekje en volgens de aanwijzingen die daarop voorkomen".

*
* *

Het onderhavige ontwerp hangt samen met het ontwerp van wet tot aanvulling van artikel 8 van het Wetboek van strafvordering, dat de officieren en agenten van gerechtelijke politie wil ontslaan van de verplichting de misdrijven inzake politie van het wegverkeer die geen lichamelijke schade tot gevolg hebben gehad, ambtshalve op te sporen en vast te stellen.

Wat de Regering met het onderhavige ontwerp bedoelt, is verduidelijkt in de memorie van toelichting van voornoemd wetsontwerp.

Die memorie zegt in de laatste alinea dat "de verplichting om in het bezit van het boekje te zijn, het te gebruiken en de vaststelling aan de verzekeraar toe te zenden, zal worden opgelegd bij koninklijke besluiten tot uitvoering van de wetten van 1 augustus 1899 en 1 juli 1956 op de verplichte aansprakelijkheidsverzekering van motorvoertuigen".

.../...

Nagegaan moet worden of de Koning aan die wetten de bevoegdheid ontleent om de voorgenomen regeling uit te vaardigen.

I. Artikel 1, § 1, eerste lid, van de wet van 1 augustus 1899, dat in de bij koninklijk besluit van 16 maart 1968 gecoördineerde wet betreffende de politie over het wegverkeer artikel 1, eerste lid, is geworden, bepaalt : "De Koning stelt de algemene reglementen vast betreffende de politie over het verkeer op de wegen van voetgangers, van middelen van vervoer te land en dieren, alsmede van de middelen van vervoer per spoor die de openbare weg gebruiken".

Wat moet nu onder "politie over het verkeer op de wegen" worden verstaan ? Die uitdrukking is voor het eerst gebruikt in de wet van 16 december 1935 ter vervanging van de woorden "politie op het vervoer en op het verkeer" uit de wet van 1 augustus 1899. Een andere strekking dan deze laatste formule lijkt zij echter niet te hebben.

Doel van de politie op het vervoer was voor de wetgever van 1899 de wegen in stand te houden en tevens te zorgen voor het gemak en de veiligheid van het verkeer (Kamer, zitting 1897-1898, verslag van de centrale afdeling, nr. 90, blz. 2). Onder "gemak en veiligheid van het verkeer" moet worden verstaan al wat verband houdt met het gebruik van de openbare wegen, dat gebruik kan vergemakkelijken of de gevaren ervan voorkomen (Cass. 2 februari 1931, Pas. 1931, I, p. 51).

Het invoeren van een boekje voor vaststelling op tegenspraak van ongevallen lijkt niet te behoren tot de bevoegdheid, met name dus tot de politie over het wegverkeer als hierboven bepaald, die de Koning aan artikel 1 van de gecoördineerde wet ontleent.

/

Volgens de reeds aangehaalde memorie van toelichting bij het ontwerp van wet tot aanvulling van artikel 8 van het Wetboek van strafvordering is de voorgenomen maatregel er immers op gericht, eensdeels, de politie en Rijkswacht van de kleinere taken te ontheffen, anderdeels tot een snellere afwikkeling van de schadegevallen te komen, waardoor tevens de administratiekosten van de verzekeraars zullen worden gedrukt en de stijging van de verzekeringspremies afgeremd.

Het tweede oogmerk heeft klaarblijkelijk niets met de politie over het wegverkeer te maken ; het eerste staat er niet direct genoeg in verband mee opdat daarvoor rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 1 van voornoemde gecoördineerde wet.

II. De meergenoemde memorie zegt niet op grond van welke bepalingen uit de wet van 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen de Koning zou vermogen te bepalen, dat een motorrijtuig alleen dan op de openbare weg mag rijden als de bestuurder in het bezit is van een boekje voor vaststelling op tegenspraak van ongevallen.

De wet van 1 juli 1956 schrijft voor het rijden met een motorvoertuig op de openbare weg maar één verplichting voor : de burgerrechtelijke aansprakelijkheid waartoe die voertuigen aanleiding kunnen geven moet gedekt zijn door een verzekering onder de voorwaarden door de wet bepaald (artikel 2, § 1).

.../...

De artikelen 8 en 17 van die wet lijken al evenmin rechtsgrond voor het ontwerp te kunnen opleveren.

III. Uit dit alles blijkt, dat het ontwerp rechtsgrond mist en dat hier een beroep op de wetgever moet worden gedaan.

Gelet op het verband dat de Regering wenst te leggen tussen het tegenwoordige ontwerp en het ontwerp van wet tot wijziging van artikel 8 van het Wetboek van strafvordering, verdient het aanbeveling aan laatstgenoemd ontwerp een bepaling toe te voegen die de wet van 1 juli 1956 in de gewenste zin verandert.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	G.VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat, staatsraad,	président, voorzitter,
	J.MASQUELIN,	conseillers d'Etat,	
Madame : Mevrouw :	G.CISELET,	staatsraden,	
Messieurs : de Heren :	P.DE VISSCHER,	assesseurs de la section de législation,	
	J.DE MEYER,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G.DE LEUZE,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.G.VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M.J.COOLEN, substitut de l'auditeur général.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.G.VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H.J.COOLEN, substituut-auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, — LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G.DE LEUZE. — (s.) G.VAN BUNNEN.