

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Sécurité, adjoint au Ministre de l'Intérieur, le 28 décembre 1995, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968", a donné le 1er avril 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 28 december 1995 door de Staatssecretaris voor Veiligheid toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968", heeft op 1 april 1996 het volgend advies gegeven :

Aux termes de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Gouvernements des Régions "seront associés (...) à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport".

La demande d'avis fournit, à cet égard, les précisions suivantes :

"Het ontwerp werd voor betrokkenheid voorgelegd aan de Gewesten op 23 oktober 1995, met verzoek advies uit te brengen binnen een termijn van 30 dagen.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bracht gunstig advies uit in zijn vergadering van 7 december 1995. De andere Gewesten hebben geen advies uitgebracht.

Aangezien de termijn van 30 dagen verstreken is, wordt, met toepassing van artikel 5 van het Protocol van 10 november 1994 tot regeling van de betrokkenheid van de Executieven bij het ontwerpen van regels van de algemene politie en de reglementering van op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen, worden het Vlaams en het Waals Gewest geacht in te stemmen met het ontwerp".

Le 5 janvier 1996, la fonctionnaire déléguée a, toutefois, adressé au Conseil d'Etat une lettre ainsi rédigée :

"Met brief van 22 december 1995, zelfde refertes als hierboven heeft de Heer Staatssecretaris voor Veiligheid een ontwerp van wet aan het advies van de Raad van State voorgelegd.

Het Waals Gewest heeft, met brief van 22 december 1995 zijn advies hieromtrent meegedeeld.

.../...

Ik wil wel aanstippen dat het advies aangevraagd werd op 23 oktober 1995 en met fax dd. 23 november in herinnering werd gebracht.

Ter vervollediging van het dossier laat ik U dit advies geworden".

L'avis du Gouvernement wallon joint à ladite lettre est formulé en ces termes :

"En réponse à votre lettre du 23 novembre 1995 concernant l'objet susmargé, j'ai l'honneur de vous faire savoir que le Gouvernement wallon a examiné lors de sa séance du 21 décembre 1995 l'avant-projet de loi repris sous rubrique.

Le Gouvernement wallon m'a chargé de porter à votre connaissance la teneur de la décision prise à cette occasion.

Le Gouvernement wallon a décidé de remettre un avis défavorable quant à l'avant-projet de loi précité dans la mesure où :

- il omet de retranscrire l'amendement voté, à l'unanimité, au Sénat, lors de la législature précédente et accepté par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications de l'époque, obligeant d'annoncer la présence de radars automatiques par des panneaux spécifiques;
- il ne précise pas les infractions qui peuvent être valablement constatées par l'intermédiaire d'appareils fonctionnant automatiquement en l'absence d'agents qualifiés;
- il permet aux autorités judiciaires et policières de placer ces appareils sans l'accord du gestionnaire de la voirie;
- il n'organise pas les modalités des droits de la défense.

Je vous remercie d'avance de bien vouloir prendre en considération la prise de position de la Région wallonne développée ci-avant et vous prie de croire, Monsieur le Secrétaire d'Etat, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs".

.../...

Interrogée sur le point de savoir quelle suite avait été réservée à cet avis, la fonctionnaire déléguée a précisé qu'il n'y en a pas eu.

Pour sa part, le Gouvernement flamand a répondu, par courrier du 25 mars 1996 :

"In antwoord op uw schrijven van 25 oktober 1995 met bovengenoemde referte deel ik u mee dat de Vlaamse regering in haar vergadering van 29 november 1995 beslist heeft haar instemming te betuigen met het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, en met de bijbehorende memorie van toelichting".

La procédure ainsi suivie ne peut être admise.

En effet, l'autorité fédérale ne peut substituer à la procédure d'association prévue par l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une procédure de simple consultation.

Comme l'a indiqué le Conseil d'Etat,

"... si le législateur, qui prescrit à diverses reprises, notamment dans la loi spéciale de réformes institutionnelles, qu'un "avis" soit demandé avant qu'une décision soit adoptée, dispose, à l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale, que les Exécutifs régionaux "seront associés ... à l'élaboration" de règlements par le Roi, il faut, sauf indication contraire, supposer qu'il entend par là une collaboration plus poussée que celle qui résulte d'une simple obligation de demander un avis; ... associer un organe à l'élaboration d'un règlement implique non seulement l'action de recevoir et d'examiner d'éventuelles suggestions, mais, en outre, celle d'en débattre avec lui, c'est-à-dire, au moins, de lui exposer, avant de prendre la décision, les raisons pour lesquelles il n'est pas jugé opportun de les suivre, si tel est le cas, de sorte que

.../...

cet organe puisse obtenir une garantie que son point de vue ne sera pas écarté sans motif admissible; ..." (1).

(1) Il s'agit d'abord de l'arrêt n° 31.587 du 14 décembre 1988, Région wallonne c/Etat belge; voir aussi l'arrêt n° 32.760 du 14 juin 1989, Région wallonne c/Etat belge. Voir encore l'avis L. 19.291/2/V. donné le 16 août 1989 sur un projet devenu la loi du 18 juillet 1990 modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, et la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité (Doc. Chambre 1989-1990, n° 2062/1), publiée au Moniteur belge du 8 novembre 1990; l'avis L. 19.427/9 donné le 6 décembre 1989 sur un projet de loi "relatif aux statuts de la Société anonyme belge d'exploitation de la navigation aérienne (SABENA)" (Doc. Chambre, 1989-1990, n° 898/1); l'avis L. 19.553/9 donné le 29 janvier 1990 sur un projet d'arrêté royal "portant réglementation des vols de remorquage de panneaux publicitaires"; l'avis L. 19.664/9 donné le 19 mars 1990 sur un projet devenu la loi du 21 mai 1991, publiée au Moniteur belge du 26 juillet 1991 relative à l'instauration d'un brevet de conduite pour la navigation sur les voies navigables du Royaume (Doc. Chambre 1990-1991, n° 1480/1) et les avis L. 24.627/1 - L. 24.628/1 - L. 24.629/1 - L. 24.630/1 donné le 5 septembre 1995 sur :

- 1° un projet d'arrêté royal "remplaçant l'arrêté royal du 21 février 1992 remplaçant l'arrêté royal du 22 septembre 1986 relatif aux dénominations, aux caractéristiques et à la teneur en plomb des essences pour les véhicules à moteur" (L. 24.627/1),
- 2° un projet d'arrêté royal "remplaçant l'arrêté royal du 19 octobre 1988 relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du gasoil-diesel pour les véhicules routiers" (L. 24.628/1),
- 3° un projet d'arrêté royal "relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du GLP pour les véhicules routiers" (L. 24.629/1),
- 4° un projet d'arrêté royal "relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du pétrole lampant" (L. 24.630/1).

.../...

Il n'est pas inutile, par ailleurs, de rappeler qu'en vertu de l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, l'association prévue par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles doit être considérée comme une règle, établie par la Constitution ou en vertu de celle-ci, pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, pour l'application des articles 1er et 26, § 1er, de ladite loi spéciale sur la Cour d'arbitrage.

Puisqu'il n'a pas été valablement été procédé à l'association imposée par l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le texte soumis à l'avis de la section législation ne peut être considéré comme définitif, et ni partant comme en état d'être examiné (1).

(1) Comme par ailleurs, aucun document constatant l'accord préalable du Ministre qui a le budget dans ses attributions, cependant requis par l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, n'a été produit, il conviendra, non seulement de procéder à l'association réelle des Gouvernements des Régions à l'élaboration de l'avant-projet, mais aussi de recueillir cet accord avant de consulter, à nouveau, la section de législation.

Naar luid van artikel 6, § 4, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, (worden) de regeringen van de Gewesten "betrokken bij (...) het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen".

Dienaangaande wordt in de adviesaanvraag het volgende verklaard :

"Het ontwerp werd voor betrokkenheid voorgelegd aan de Gewesten op 23 oktober 1995, met verzoek advies uit te brengen binnen een termijn van 30 dagen.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bracht gunstig advies uit in zijn vergadering van 7 december 1995. De andere Gewesten hebben geen advies uitgebracht.

Aangezien de termijn van 30 dagen verstreken is, wordt, met toepassing van artikel 5 van het Protocol van 10 november 1994 tot regeling van de betrokkenheid van de Executieven bij het ontwerpen van regels van de algemene politie en de reglementering van op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen, worden het Vlaams en het Waals Gewest geacht in te stemmen met het ontwerp".

Op 5 januari 1996 heeft de gemachtigde ambtenaar evenwel het volgende geschreven aan de Raad van State :

"Met brief van 22 december 1995, zelfde referenties als hierboven heeft de Heer Staatssecretaris voor Veiligheid een ontwerp van wet aan het advies van de Raad van State voorgelegd.

Het Waals Gewest heeft, met brief van 22 december 1995 zijn advies hieromtrent meegedeeld.

Ik wil wel aanstippen dat het advies aangevraagd werd op 23 oktober 1995 en met fax dd. 23 november in herinnering werd gebracht.

.../...

Ter vervollediging van het dossier laat ik U dit advies geworden".

Het bij de brief gevoegde advies van de Waalse Regering luidt aldus :

"En réponse à votre lettre du 23 novembre 1995 concernant l'objet susmargé, j'ai l'honneur de vous faire savoir que le Gouvernement wallon a examiné lors de sa séance du 21 décembre 1995 l'avant-projet de loi repris sous rubrique.

Le Gouvernement wallon m'a chargé de porter à votre connaissance la teneur de la décision prise à cette occasion.

Le Gouvernement wallon a décidé de remettre un avis défavorable quant à l'avant-projet de loi précité dans la mesure où :

- il omet de retranscrire l'amendement voté, à l'unanimité, au Sénat, lors de la législature précédente et accepté par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications de l'époque, obligeant d'annoncer la présence de radars automatiques par des panneaux spécifiques;
- il ne précise pas les infractions qui peuvent être valablement constatées par l'intermédiaire d'appareils fonctionnant automatiquement en l'absence d'agents qualifiés;
- il permet aux autorités judiciaires et policières de placer ces appareils sans l'accord du gestionnaire de la voirie;
- il n'organise pas les modalités des droits de la défense.

Je vous remercie d'avance de bien vouloir prendre en considération la prise de position de la Région wallonne développée ci-avant et vous prie de croire, Monsieur le Secrétaire d'Etat, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs".

De gemachtigde ambtenaar, aan wie gevraagd was welk gevolg aan dat advies was gegeven, heeft geantwoord dat het geen gevolgen heeft gehad.

De Vlaamse Regering van haar kant heeft bij brief van 25 oktober 1995 het volgende geantwoord :

"In antwoord op uw schrijven van 25 oktober 1995 met bovengenoemde referte deel ik u mee dat de Vlaamse regering in haar vergadering van 29 november 1995 beslist heeft haar instemming te betuigen met het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, en met de bijbehorende memorie van toelichting".

De aldus gevolgde procedure kan niet worden gedoogd.

Het is immers niet geoorloofd dat de federale overheid de procedure ter zake van het betrekken van de Gewestregeringen, gelijk die bepaald is in artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, vervangt door een procedure van louter raadplegen.

De Raad van State heeft in het verleden al het volgende verklaard :

"... wanneer de wetgever, die bij herhaling voorschrijft, onder meer in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, dat "advies" moet worden ingewonnen alvorens een beslissing wordt genomen, in artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet bepaalt dat de Gewestexecutieven "worden betrokken bij ... het ontwerpen" van regelgeving door de Koning, dient tenzij anders vermeld er van uit te worden gegaan dat hij daaronder een nauwere samenwerking verstaat dan die welke volgt uit een loutere verplichting om een advies in te winnen; het betrekken van een orgaan bij het ontwerpen van regelgeving houdt ... niet alleen in dat eventuele voorstellen in ontvangst worden genomen en er een onderzoek aan wordt gewijd, doch bovendien ook dat ze met dat orgaan worden besproken, wat betekent dat, alvorens een beslissing wordt genomen, het orgaan ten minste een uiteenzetting krijgt van de redenen waarom het in voorkomend geval niet raadzaam wordt geacht op de bewuste voorstellen in te gaan, zodat dit orgaan

over een garantie beschikt dat er niet zonder aanvaardbare reden aan zijn standpunt voorbij zal worden gegaan; ..." (1).

(1) Het betreft in de eerste plaats arrest nr. 31.587 van 14 december 1988, Waals Gewest tegen Belgische Staat; zie ook arrest nr. 32.760 van 14 juni 1989, Waals Gewest tegen Belgische Staat. Zie ook nog advies L. 19.291/2/V dd. 16 augustus 1989 over een ontwerp dat de wet van 18 juli 1990 is geworden tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, en van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen (Gedr. St. Kamer 1989-1990, nr. 2062/1), bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 november 1990; advies L. 19.427/9 van 6 december 1989 over een ontwerp van wet "betreffende de statuten van de Belgische Naamloze Vennootschap voor Exploitatie van het luchtverkeer (SABENA)" (Gedr. St. Kamer, 1989-1990, nr. 898/1); advies L. 19.553/9 dd. 29 januari 1990 over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende reglementering van de reclamesleepvluchten"; advies L. 19.664/9 dd. 19 maart 1990 over de concept-wet van 21 mei 1991, een wet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 26 juli 1991, betreffende het invoeren van een stuurbrevet voor het bevaren van de scheepvaartwegen van het Koninkrijk (Gedr. St. Kamer 1990-1991, nr. 1480/1) en de adviezen L. 24.627/1 - L. 24.628/1 - L. 24.629/1 - L. 24.630/1 van 5 september 1995 over :

- 1° een ontwerp van koninklijk besluit "tot vervanging van het koninklijk besluit van 21 februari 1992 tot vervanging van het koninklijk besluit van 22 september 1986 betreffende de benamingen, de kenmerken en het loodgehalte van de benzines voor motorvoertuigen" (L. 24.627/1),
- 2° een ontwerp van koninklijk besluit "tot vervanging van het koninklijk besluit van 19 oktober 1988 betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de gasoliediesel voor wegvoertuigen" (L. 24.628/1),
- 3° een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van LPG voor wegvoertuigen" (L. 24.629/1),
- 4° een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de benaming, de kenmerken en het zwavelgehalte van de lampolie" (L. 24.630/1).

Het is overigens niet overbodig te memoreren dat het betrekken van de Gewestregeringen, dat voorgeschreven wordt bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, uit kracht van artikel 124bis van de bijzondere wet op het Arbitragehof, met het oog op de toepassing van de artikelen 1 en 26, § 1, van die bijzondere wet op het Arbitragehof, aangemerkt dient te worden als een regel vastgesteld door of krachtens de Grondwet voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Aangezien de procedure ter zake van het betrekken van de Gewestregeringen, gelijk dat dwingend voorgeschreven wordt door artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, niet rechtsgeldig is gevolgd, kan de om advies aan de afdeling wetgeving voorgelegde tekst niet als definitief worden beschouwd en dientengevolge ook niet als in zoverre gereed dat hij kan worden onderzocht (1).

(1) Nu overigens geen enkel bescheid is overgelegd ten blijke van de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister bevoegd voor de begroting, welke akkoordbevinding nochtans vereist is krachtens artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, behoren niet alleen de Gewestregeringen echt te worden betrokken bij het ontwerpen van het voorontwerp, maar ook de bewuste akkoordbevinding te worden verkregen voordat de afdeling wetgeving wederom om advies wordt gevraagd.

La chambre était composée de :

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

F. DELPEREE,

P. GOTHOT,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

De kamer was samengesteld uit :

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de Coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.