

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 Président de la Chambre des représentants, le 27 février 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "modifiant les lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, en ce qui concerne les règlements complémentaires et les commissions consultatives" (Doc. Chambre, n° 748/1 - 96/97), a donné le 12 mars 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 27 februari 1997 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot wijziging van de op 16 maart 1968 gecoördineerde wet betreffende de politie over het wegverkeer betreffende de aanvullende verkeersreglementen en de raadgevende commissies" (Gedr. St. Kamer, nr. 748/1 - 96/97), heeft op 12 maart 1997 het volgend advies gegeven :

En vertu de l'article 2, alinéa 1er, de la loi relative à la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, les conseils communaux arrêtent les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune. Ces règlements sont, sur avis de commissions consultatives, approuvés par le Ministre ayant la circulation routière dans ses attributions. Ces commissions sont, aux termes de l'article 7 de ladite loi, créés par le Roi pour des ensembles de communes qu'Il détermine et sont composées des bourgmestres intéressés ou de leurs délégués et des représentants du Ministre des Travaux publics, du Ministre de l'Intérieur et du Ministre ayant la circulation routière dans ses attributions; une commission nationale peut être créée par le Roi en vue de coordonner l'action de ces commissions consultatives.

La proposition de loi à l'examen tend à supprimer le mécanisme de tutelle d'avis et d'approbation qu'exercent respectivement les commissions consultatives et le ministre sur les règlements complémentaires communaux et à y substituer une procédure nouvelle déterminée dans l'article 7 proposé : tout projet de règlement communal devrait, à peine de nullité, être transmis, pour information, aux communes voisines lorsque, dans les cas déterminés par le Roi, ces projets peuvent y avoir une influence sur la circulation; une fois le règlement adopté par le conseil communal concerné, chaque commune voisine pourrait, dans les trente jours de cette adoption, introduire une réclamation auprès de la députation permanente; en ce cas, celle-ci organiserait, dans un délai de trente jours de la réception de la réclamation, une concertation avec les communes

.../...

intéressées, selon des modalités arrêtées par le Roi; à défaut d'accord, la députation permanente déciderait s'il y a lieu ou non de suspendre le règlement; si une ou plusieurs communes voisines étaient situées dans une autre province, la députation permanente de celle-ci serait "associée à la concertation selon les modalités fixées par le Roi".

En vertu de l'article 6, § 4, 3^o, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Gouvernements des Régions doivent être associés à l'élaboration des règles de police générale. Selon les travaux préparatoires de cette disposition (1) et comme l'a indiqué la Cour d'arbitrage (2), la "police générale" comprend la police de la circulation routière.

La proposition à l'examen, qui a pour objet de modifier la loi relative à la police de la circulation routière, doit donc faire l'objet de la procédure d'association.

Suivant le paragraphe 8, introduit par la loi du 16 juillet 1993 dans l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980, lorsqu'il y va d'une matière visée, notamment, audit article 6, "... l'association ... de l'autorité fédérale et des Gouvernements ... de Région concernés a lieu selon les règles prévues par le règlement de la chambre

(1) Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n^o 516/1.

(2) Arrêt n^o 5/96 du 18 janvier 1996 (Moniteur belge du 2 février).

législative ... devant laquelle ... la proposition de loi ... est déposée".

En l'espèce, la Chambre des représentants, devant laquelle la proposition à l'examen a été déposée, n'a pas, à ce jour, satisfait à ce prescrit du législateur spécial.

Le Conseil d'Etat déplore ce retard de près de quatre ans.

Ce retard est cause, en effet, d'une lacune qui, elle-même, engendre l'insécurité juridique :

- D'une part, la formalité préalable de l'association des Régions à l'élaboration de toute législation concernant la sécurité routière est expressément rendue obligatoire par le législateur spécial, non seulement pour les projets, mais aussi pour les propositions de loi; aucune chambre législative ne peut donc s'en tenir pour dispensée au motif qu'elle n'en a pas réglé les modalités; il s'ensuit que tout texte qui serait adopté sans que cette formalité ait été accomplie pourrait être annulé, ou voir sa légalité contestée sur question préjudicielle, par la Cour d'arbitrage en application de l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage;

- D'autre part, faute que les règlements d'assemblées aient réglé les modalités relatives à l'accomplissement de la formalité, tant la Cour d'arbitrage que le Conseil d'Etat restent dans l'ignorance des règles applicables, notamment, quant au moment où la procédure

.../...

d'association doit être engagée et quant à la manière dont elle doit se faire.

En ce qui concerne la section de législation dont, suivant l'article 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la saisine par les présidents d'assemblées est seulement facultative et peut être décidée à tout moment de la procédure parlementaire pour autant que le texte en discussion ne soit pas définitivement adopté, la difficulté que suscite la lacune évoquée ci-avant tient à la question si, quel que soit le stade de la procédure parlementaire auquel l'avis est demandé, cette section doit, comme elle a l'obligation de le faire pour les avant-projets de loi, constater qu'elle n'est pas à même de donner son avis, faute de connaître le point de vue des Régions.

A cette question, il doit être répondu, par l'affirmative.

En effet, comme le Conseil d'Etat l'a déjà indiqué (1), dans la mesure où les Gouvernements des Régions peuvent encore être associés à la procédure de confection de

(1) voir l'avis L. 18.530/9 du 3 octobre 1990 sur une proposition de loi "limitant l'utilisation des véhicules à moteurs", (Doc. parl. Chambre, S.E., 1988 n° 280/2); voir aussi l'avis L. 24.828/9 du 1er avril 1996 sur des amendements du Gouvernement sur une proposition de loi "autorisant explicitement l'utilisation d'appareils fonctionnant automatiquement en présence ou non d'agents qualifiés et organisant leur utilisation efficace en vue de la régulation de la circulation routière ou de la détection des infractions au code de la route" (Doc. parl. Chambre, 95-96, n° 577/1).

la loi proposée et où un texte différent pourrait résulter des délibérations, la section de législation ne saurait, "sans méconnaître les prérogatives que l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles attribue aux Gouvernements des Régions en vertu de l'article 143, §§ 1^{er} et 3, de la Constitution", ni du reste, utilement examiner le texte proposé (1).

(1) En l'espèce, le texte à l'examen a pour seul objet de réorganiser la tutelle sur les communes en la matière. A supposer qu'un problème se pose en ce qui concerne les compétences respectives, à ce sujet, de l'autorité fédérale et des Régions, il se justifierait que tant la section de législation que la Chambre des représentants elle-même ne prennent position sur ce problème éventuel qu'après avoir pris connaissance du point de vue des Régions.

Krachtens artikel 2, eerste lid, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, stellen de gemeenteraden aanvullende reglementen vast betreffende de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen. Deze reglementen worden, na advies van raadgevende commissies, goedgekeurd door de Minister bevoegd voor het wegverkeer. Deze commissies worden luidens artikel 7 van de genoemde wet, ingesteld door de Koning voor door hem te bepalen groepen van gemeenten en zijn samengesteld uit de betrokken burgemeesters of hun gemachtigden en uit vertegenwoordigers van de Minister van Openbare Werken, van de Minister van Binnenlandse Zaken en van de Minister tot wiens bevoegdheid het wegverkeer behoort; de Koning kan een nationale commissie instellen voor de coördinatie van de werkzaamheden van deze raadgevende commissies.

Het wetsvoorstel dat in studie is, strekt ertoe het mechanisme af te schaffen van het adviserings- en goedkeuringstoezicht dat respectievelijk de raadgevende commissies en de minister uitoefenen ten aanzien van de aanvullende gemeentereglementen, en het te vervangen door een nieuwe procedure vastgesteld in het voorgestelde artikel 7 : elk ontwerp van gemeentereglement zou, op straffe van nietigheid, ter informatie moeten worden toegezonden aan de naburige gemeenten wanneer die ontwerpen , in de door de Koning bepaalde gevallen, er het verkeer kunnen beïnvloeden; eenmaal het reglement is goedgekeurd door de betrokken gemeenteraad zou elke naburige gemeente, binnen dertig dagen na die goedkeuring, bezwaar kunnen indienen bij de bestendige deputatie; in dat geval zou deze, binnen een termijn

.../...

van dertig dagen na ontvangst van het bezwaar, overleg organiseren met de betrokken gemeenten, volgens de nadere regels die de Koning bepaalt; indien geen overeenstemming wordt bereikt, zou de bestendige deputatie beslissen of het reglement al dan niet moet worden geschorst; indien een of meer naburige gemeenten gelegen zijn in een andere provincie, zou de bestendige deputatie ervan "bij het overleg (betrokken worden) volgens de nadere regels die de Koning bepaalt".

Krachtens artikel 6, § 4, 3^o, van de wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moeten de Gewestregeringen betrokken worden bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie. Luidens de parlementaire voorbereiding van deze bepaling (1) en zoals het Arbitragehof erop heeft gewezen (2), behelst de "algemene politie" de politie over het wegverkeer.

Voor het in onderzoek zijnde voorstel, dat tot doel heeft de wet betreffende de politie over het wegverkeer te wijzigen, moet dus de procedure worden gevolgd terzake van het betrekken van de Gewestregeringen.

Volgens paragraaf 8, bij de wet van 16 juli 1993 ingevoegd in artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, "vindt de betrokkenheid ... van de federale overheid en de betrokken ... Gewestregeringen plaats volgens de regelen bepaald in het reglement van de Wetgevende Kamer ...

(1) Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1.

(2) Arrest nr. 5/96 van 18 januari 1996 (Belgisch Staatsblad van 2 februari).

waarbij het voorstel van wet ... wordt ingediend" wanneer het een materie betreft bedoeld inzonderheid in het genoemde artikel 6.

In het onderhavige geval heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers, waarbij het voorstel dat wordt onderzocht is ingediend, tot op heden nog niet voldaan aan dit door de bijzondere wetgever gestelde vereiste.

De Raad van State betreurt die vertraging van vrijwel vier jaar.

Deze vertraging veroorzaakt immers een leemte, die op haar beurt rechtsonzekerheid doet ontstaan :

- Enerzijds wordt het voorafgaande vormvereiste terzake van het betrekken van de Gewesten bij het ontwerpen van elke wetgeving betreffende de veiligheid op de weg door de bijzondere wetgever uitdrukkelijk verplicht gesteld, niet alleen voor de ontwerpen, maar ook voor de voorstellen van wet; geen enkele wetgevende kamer kan er dus van uitgaan dat zij ervan is vrijgesteld omdat zij er de nadere regels ervan niet heeft vastgesteld; daaruit volgt dat elke tekst die goedgekeurd zou worden zonder dat aan dit vormvereiste is voldaan, met toepassing van artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, door het Arbitragehof zou kunnen worden vernietigd of dat de wettigheid ervan zou kunnen worden betwist ingevolge een prejudiciële vraag;

.../...

- Anderzijds blijven zowel het Arbitragehof als de Raad van State, doordat de assemblees de nadere regels met betrekking tot het vervullen van de formaliteit niet in een reglement hebben vastgesteld, onkundig van de toepasselijke regels, inzonderheid wat het tijdstip betreft waarop de procedure terzake van het betrekken van de Gewestregeringen moet worden begonnen en de wijze waarop die procedure moet verlopen.

Wat de afdeling wetgeving betreft, waarvan de adiëring door de voorzitters van de assemblees, luidens artikel 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, slechts facultatief is, en tot welke adiëring kan besloten worden op elk tijdstip van de parlementaire procedure, voor zover de tekst die in bespreking is niet definitief is goedgekeurd, houdt de moeilijkheid die de hierboven genoemde leemte doet rijzen verband met de vraag of deze afdeling, ongeacht de fase van de parlementaire procedure waarin om het advies wordt verzocht, zoals zij dit behoort te doen voor de voorontwerpen van wet, moet vaststellen dat zij geen advies kan uitbrengen omdat zij het standpunt van de Gewesten niet kent.

Op die vraag dient bevestigend te worden geantwoord.

.../...

Zoals de Raad van State er reeds op heeft gewezen (1), kan de afdeling wetgeving, in de mate dat de Gewestregeringen nog bij de procedure voor het maken van de voorgestelde wet kunnen worden betrokken en het overleg een verschillende tekst kan opleveren, de voorgestelde tekst immers niet onderzoeken "tenzij deze zich niet gelegen laat liggen aan de prerogatieven die artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen aan de Gewestregeringen verleent ingevolge artikel 143, §§ 1 en 3, van de Grondwet". Zodanig onderzoek zou overigens geen nut hebben (2).

-
- (1) zie advies L. 18.530/9 van 3 oktober 1990 over een voorstel van wet "houdende beperkingen op het gebruik van motorvoertuigen", (Gedr. St. Kamer, B.Z., 1988 nr. 280/2); zie ook advies L. 24.828/9 van 1 april 1996 over amendementen van de Regering over een voorstel van wet "betreffende de expliciete wettelijke erkenning van bemande en onbemande automatisch werkende toestellen en betreffende het efficiënte gebruik ervan bij de regeling van het wegverkeer en bij de controle van de Verkeersmisdrijven" (Gedr. St. Kamer, 95-96, nr. 577/1).
- (2) In dit geval heeft de tekst die wordt onderzocht uitsluitend tot doel dienaangaande het toezicht op de gemeenten te reorganiseren. Gesteld dat een probleem rijst wat de respectieve bevoegdheden in dat verband betreft van de federale overheid en de Gewesten, zou het zinvol zijn dat zowel de afdeling wetgeving als de Kamer van volksvertegenwoordigers zelf eerst een standpunt innemen over dat eventuele probleem, nadat zij kennis hebben genomen van het standpunt van de Gewesten.

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

J. DE GAVRE,

J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

Le rapport a été présenté par
M. M. BAUWENS, auditeur adjoint.
La note du Bureau de
coordination a été rédigée et
exposée par Mme P. VANDERNACHT,
référéndaire adjoint.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

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.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. M. BAUWENS,
adjunct-auditeur. De nota van
het Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door
Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-
referendaris.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET