

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.343/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports, le 11 avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux conventions entre l'Etat fédéral et les zones de police en matière de sécurité routière", a donné le 16 avril 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 35.343/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 11 april 2003 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de overeenkomsten tussen de federale overheid en de politiezones inzake verkeersveiligheid", heeft op 16 april 2003 het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"L'avis demandé dans un délai de trois jours s'explique notamment par le retard pris par les Régions lors de la procédure de consultation. En effet, conformément au protocole d'accord du 24 avril 2001, réglant l'association des Gouvernements des Régions à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, les Gouvernements régionaux ont été invités à collaborer à la préparation du projet. L'avis des Gouvernements régionaux a dès lors été demandé en 30 jours, par courrier envoyé le 6 février 2003. Étant donné l'absence de réponse des Régions à l'expiration du délai de trente jours, cet avis a été recueilli lors du Comité de concertation du 4 avril 2003.

L'urgence se justifie au regard de la volonté du Gouvernement de réduire de manière drastique le nombre de morts et de blessés sur nos routes. En effet, la Belgique réalise, comparativement aux autres pays européens, l'un des moins bons scores par rapport aux indicateurs de sécurité routière, et ce notamment en termes de mortalité; il s'impose de réagir rapidement afin de rencontrer les objectifs que le Gouvernement s'est fixé dans le cadre des Etats-généraux pour la sécurité routière et de pouvoir s'aligner au maximum sur les Etats «modèles» en la matière.

.../...

C'est bien dans cette optique que la loi portant diverses mesures en matière de sécurité routière a été adoptée par le Parlement (loi publiée au Moniteur belge du 25 février 2003). Cette loi requiert néanmoins la prise par le Gouvernement de plusieurs arrêtés d'exécution.

Afin de rencontrer les objectifs communs et du législateur et du Gouvernement en la matière, il s'impose de pouvoir mettre en vigueur les mesures votées dans un objectif de réduction de la mortalité sur nos routes, le plus rapidement possible.

Par ailleurs, l'urgence se justifie également au regard de la volonté du Gouvernement de laisser aux différents services concernés (Parquets, services de police) le temps nécessaire à la préparation de l'entrée en vigueur des différents arrêtés d'exécution, entrée en vigueur prévue pour le 1^{er} septembre 2003.

De plus, il s'impose encore au Gouvernement de prendre un ensemble de mesures afin d'informer les citoyens sur les modifications de la réglementation.

Il est enfin souhaité que le dispositif puisse s'appliquer dès cette année, ce qui nécessite une publication rapide permettant aux zones de police de préparer leur convention en même temps que leur plan zonal de sécurité."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

Observations préalables

1. Il résulte de la délibération du Conseil des ministres du 31 janvier 2003, qu'il était envisagé d'apporter des modifications à l'article 4 relatif à la clef de répartition.

.../...

Dès lors, de deux choses l'une : soit les modifications sont toujours en cours de discussion et cet article n'étant pas définitif n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat, soit cet article, comme le laisse supposer certaines pièces du dossier, a effectivement été modifié après la première délibération du Conseil des ministres. Dans ce cas, une nouvelle délibération est nécessaire. Il ne ressort pas du dossier que cette formalité a été accomplie. En tout état de cause, l'arrêté de présentation devra mentionner la délibération en Conseil des ministres.

2. Par lettre du 30 janvier 2003, le Ministre du Budget a communiqué qu'il ne pouvait se prononcer sur le projet d'arrêté royal, dès lors qu'il subsistait quelques lacunes dans le texte transmis.

Pour que les formalités relatives au contrôle administratif et budgétaire puissent être considérées comme accomplies, un accord sans réserve du Ministre du Budget doit être obtenu, et ce d'autant plus qu'un des inspecteurs des Finances a donné un avis négatif.

Le préambule de l'arrêté en projet doit, par ailleurs, faire mention de l'accomplissement de cette formalité.

Formalités préalables

Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration de l'arrêté en projet.

La lettre de demande d'avis explique que :

"(...) conformément au protocole d'accord du 24 avril 2001, réglant l'association des Gouvernements des Régions à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports, les Gouvernements régionaux ont été invités à collaborer à la préparation du projet. L'avis des Gouvernements régionaux a dès lors été demandé en 30 jours, par courrier envoyé le 6 février 2003. Etant donné l'absence de réponse des Régions à l'expiration du délai de trente jours, cet avis a été recueilli lors du Comité de concertation du 4 avril 2003".

.../...

Il résulte des pièces jointes à la demande d'avis que le projet d'arrêté a été communiqué aux ministres-présidents des Gouvernements régionaux par un courrier non daté qui leur est parvenu le 10 février 2003.

Le procès-verbal de la réunion du Comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements des Communautés et des Régions du 4 avril 2003 mentionne l'approbation du projet d'arrêté.

Sous réserve que ce Comité de concertation était bien composé de ministres régionaux ayant le pouvoir d'engager leurs Gouvernements respectifs, la procédure d'association des Gouvernements régionaux peut être considérée comme valablement accomplie.

Compétence

Le Ministre du Budget signe le projet d'arrêté alors qu'il n'est pas mentionné parmi les ministres proposant ni dans la formule exécutoire.

Cette contradiction doit être levée.

Fondement légal

Préambule

1. Il est suffisant de viser les articles 68ter, 68quater et 68quinquies des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968.

2. Il convient de viser l'article 45 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière qui habilite le Roi à en fixer l'entrée en vigueur.

.../...

Dispositif

Observation générale

Pour une meilleure compréhension du texte, la structure de l'arrêté en projet gagnerait à être revue afin de mieux faire ressortir la cohérence du mécanisme mis en place et la séquence de ses éléments constitutifs, telles que celles-ci sont explicitées dans le rapport au Roi. Il est suggéré, en conséquence, d'adopter la structure suivante :

- la procédure d'adoption et de publication de la part attribuée aux zones de police en application des articles 68bis et 68ter des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, ainsi que de la clé de répartition théorique visée à l'article 68quater des mêmes lois;
- la procédure de conclusion des conventions de sécurité routière et la détermination de leur contenu minimum. Le projet tiendra spécialement compte du caractère facultatif et annuel des conventions de sécurité ainsi qu'il résulte de la loi;
- les règles complémentaires de révision de la clé initiale de répartition dans l'hypothèse où une ou plusieurs zones de police ne seraient pas couvertes par une convention de sécurité routière;
- les dispositions relatives aux modalités de paiement;
- les dispositions relatives à l'évaluation des conventions de sécurité routière.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

En ce qui concerne le paragraphe 3, il y a lieu, conformément à la terminologie utilisée à l'article 68quinquies, alinéa 5, des lois relatives à la circulation routière, précitées, de se référer à un coordinateur plutôt qu'à "une personne de contact".

.../...

Article 3

A l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire : "(...) les montants maximum qui peuvent être attribués à chaque zone de police".

Article 9

Il convient de mentionner la date exacte d'entrée en vigueur de l'article 32 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière et de prévoir également que l'arrêté entre en vigueur à la même date.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"L'avis demandé dans un délai de trois jours s'explique notamment par le retard pris par les Régions lors de la procédure de consultation. En effet, conformément au protocole d'accord du 24 avril 2001, réglant l'association des Gouvernements des Régions à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, les Gouvernements régionaux ont été invités à collaborer à la préparation du projet. L'avis des Gouvernements régionaux a dès lors été demandé en 30 jours, par courrier envoyé le 6 février 2003. Étant donné l'absence de réponse des Régions à l'expiration du délai de trente jours, cet avis a été recueilli lors du Comité de concertation du 4 avril 2003.

L'urgence se justifie au regard de la volonté du Gouvernement de réduire de manière drastique le nombre de morts et de blessés sur nos routes. En effet, la Belgique réalise, comparativement aux autres pays européens, l'un des moins bons scores par rapport aux indicateurs de sécurité routière, et ce notamment en termes de mortalité; il s'impose de réagir rapidement afin de rencontrer les objectifs que le Gouvernement s'est fixé dans le cadre des Etats-généraux pour la sécurité routière et de pouvoir s'aligner au maximum sur les Etats «modèles» en la matière.

.../...

C'est bien dans cette optique que la loi portant diverses mesures en matière de sécurité routière a été adoptée par le Parlement (loi publiée au Moniteur belge du 25 février 2003). Cette loi requiert néanmoins la prise par le Gouvernement de plusieurs arrêtés d'exécution.

Afin de rencontrer les objectifs communs et du législateur et du Gouvernement en la matière, il s'impose de pouvoir mettre en vigueur les mesures votées dans un objectif de réduction de la mortalité sur nos routes, le plus rapidement possible.

Par ailleurs, l'urgence se justifie également au regard de la volonté du Gouvernement de laisser aux différents services concernés (Parquets, services de police) le temps nécessaire à la préparation de l'entrée en vigueur des différents arrêtés d'exécution, entrée en vigueur prévue pour le 1^{er} septembre 2003.

De plus, il s'impose encore au Gouvernement de prendre un ensemble de mesures afin d'informer les citoyens sur les modifications de la réglementation.

Il est enfin souhaité que le dispositif puisse s'appliquer dès cette année, ce qui nécessite une publication rapide permettant aux zones de police de préparer leur convention en même temps que leur plan zonal de sécurité."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het aldus onderzochte ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande opmerkingen

1. Uit het besluit van de Ministerraad van 31 januari 2003 volgt dat het voornemen bestond in artikel 4 wijzigingen aan te brengen met betrekking tot de verdeelsleutel.

.../...

Van tweeën een : ofwel wordt over de wijzigingen nog steeds overleg gepleegd en is dat artikel niet definitief, zodat het niet in zoverre gereed is dat het kan worden onderzocht door de afdeling Wetgeving van de Raad van State, ofwel is dat artikel effectief gewijzigd na het eerste besluit van de Ministerraad, zoals enkele stukken uit het dossier lijken aan te geven. In dat laatste geval is een nieuw besluit noodzakelijk. Uit het dossier blijkt niet dat dat vormvereiste is vervuld. Hoe dan ook moet in het indieningsbesluit het besluit van de Ministerraad vermeld worden.

2. De Minister van Begroting heeft bij brief van 30 januari 2003 medegedeeld dat hij zich niet kon uitspreken over het ontwerp van koninklijk besluit omdat er nog enkele lacunes bestonden in de overgezonden tekst.

Opdat de vormvereisten betreffende de administratieve en begrotingscontrole als verricht kunnen worden beschouwd, moet de Minister van Begroting zijn onvoorwaardelijke akkoordbevinding hebben verleend, te meer daar één van de inspecteurs van financiën een ongunstig advies had verstrekt.

Bovendien moet in de aanhef van het ontworpen besluit aangegeven worden dat dat vormvereiste vervuld is.

Voorafgaande vormvereisten

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moeten de gewestregeringen betrokken worden bij de uitwerking van het ontworpen besluit.

In de brief met de adviesaanvraag wordt de volgende uitleg gegeven :

"(...) conformément au protocole d'accord du 24 avril 2001, réglant l'association des Gouvernements des Régions à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports, les Gouvernements régionaux ont été invités à collaborer à la préparation du projet. L'avis des Gouvernements régionaux a dès lors été demandé en 30 jours, par courrier envoyé le 6 février 2003. Etant donné l'absence de réponse des Régions à l'expiration du délai de trente jours, cet avis a été recueilli lors du Comité de concertation du 4 avril 2003".

.../...

Uit de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, blijkt dat het ontwerpbesluit aan de ministers-presidenten van de gewestregeringen bezorgd is bij een niet-gedateerde brief die ze op 10 februari 2003 hebben ontvangen.

In de notulen van de vergadering van het Overlegcomité Federale Regering/Gemeenschaps- en Gewestregeringen d.d. 4 april 2003 staat dat het ontwerpbesluit is goedgekeurd.

Onder voorbehoud dat dit Overlegcomité was samengesteld uit gewestministers die bevoegd zijn om hun respectieve regeringen te verbinden, kan ervan uitgegaan worden dat de procedure terzake van het erbij betrekken van de gewestregeringen rechtsgeldig doorlopen is.

Bevoegdheid

De Minister van Begroting ondertekent het ontwerp van besluit, maar hij wordt niet vermeld onder de voordragende ministers, en evenmin in het formulier van tenuitvoerlegging.

Die tegenstrijdigheid moet worden verholpen.

Rechtsgrond

Aanhef

1. Het is voldoende te verwijzen naar de artikelen 68ter, 68quater en 68quinquies van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968.

2. Er moet worden verwezen naar artikel 45 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, dat de Koning machtigt de inwerkingtreding ervan te regelen.

Dispositief

Algemene opmerking

Met het oog op een betere verstaanbaarheid van de tekst verdient het aanbeveling de structuur van het ontworpen besluit te herzien, waarbij de samenhang van het ingevoerde mechanisme en de opeenvolging van de bestanddelen ervan zoals ze worden geëxpliciteerd in het verslag aan de Koning, beter tot uiting komen. Bijgevolg wordt voorgesteld de volgende structuur te volgen :

- de procedure voor de goedkeuring en de bekendmaking van het deel dat aan de politiezones wordt toegekend met toepassing van de artikelen 68bis en 68ter van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, alsook van de theoretische verdeelsleutel waarvan sprake is in artikel 68quater van dezelfde wetten;
- de procedure voor het sluiten van de overeenkomsten inzake verkeersveiligheid en het bepalen van de minimuminhoud ervan. In het ontwerp moet inzonderheid rekening worden gehouden met het feit dat overeenkomsten inzake verkeersveiligheid facultatief en éénjarig zijn, zoals uit de wet volgt;
- de aanvullende regels voor de herziening van de oorspronkelijke verdeelsleutel ingeval betreffende één of meer politiezones geen overeenkomst inzake verkeersveiligheid is gesloten;
- de bepalingen betreffende de wijze van betaling;
- de bepalingen betreffende de evaluatie van de overeenkomsten inzake verkeersveiligheid.

.../...

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

In paragraaf 3 moet overeenkomstig de terminologie die wordt gebruikt in artikel 68quinquies, vijfde lid, van de voornoemde wetten betreffende de politie over het wegverkeer het woord "coördinator" worden gebruikt, in plaats van "contactpersoon".

Artikel 3

In het tweede lid schrijve men : "Binnen dertig dagen volgend op ... de maximumbedragen die aan iedere politiezone kunnen worden toegekend."

Artikel 9

De precieze datum van inwerkingtreding moet worden aangegeven van artikel 32 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, en bovendien moet worden voorgeschreven dat het besluit dezelfde dag in werking treedt.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. VANDERNOOT,
de Heren J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS