ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 36.669/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 24 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière", a donné le 1er mars 2004 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 :

> "En raison de l'urgence motivée par la volonté du Gouvernement de réduire de manière drastique le nombre de morts et de blessés sur nos routes, (...).
>
> L'urgence se justifie au regard de la détermination du Gouvernement de considérablement diminuer 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 États Généraux de la Sécurité Routière et de pouvoir s'aligner au maximum sur les États «modèles» en la matière. Pour rappel, la Belgique s'est engagée à réduire de 33 % le nombre de morts et de blessés sur ses routes d'ici 2006. C'est bien dans cette optique que la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière a été adoptée par le Parlement (Moniteur belge, 25 février 2003).
>
> La plupart des dispositions de cette loi ont déjà fait l'objet d'arrêtés d'exécution et il est ainsi prévu qu'elle entre en vigueur le 1er mars 2004. Il a toutefois été constaté que les dispositions relatives à l'ordre de paiement, en particulier, posaient des problèmes juridiques et techniques concrets et que leur entrée en vigueur en l'état devait être exclue.
>
> Afin de remédier à cette situation, un premier avant-projet de loi avait été préparé et soumis à la section de législation du Conseil d'État. Dans son avis 36.152/4, le Haut Collège avait émis une série de remarques en rapport avec cet avant-projet de loi.
>
> L'avant-projet de loi sous rubrique a pour objet de remédier aux imperfections contenues dans la loi du 7 février 2003 tout en répondant aux observations qui ont été formulées par la section de législation du Conseil d'État dans son avis susmentionné.
>
> Dans la mesure où la procédure de l'ordonnance de paiement, s'inscrivant dans la même optique que les autres dispositions de la loi du 7 février, contribuera nettement à garantir une meilleure sécurité sur la route et à atteindre l'objectif fixé par le gouvernement, il est capital de veiller à sa mise en oeuvre rapide. L'horizon 2006 qui a été choisi pour réduire le nombre de victimes sur nos routes sera en effet vite en vue et la mise en oeuvre de la nouvelle procédure est d'autant plus urgente qu'elle nécessitera au préalable des mesures concrètes d'adaptation par les acteurs de terrain (services de police, parquets, greffe ...). Un arrêté royal d'exécution sera d'ailleurs nécessaire.".

*

* *

Observation sur les effets de la procédure d'urgence

En soi, l'urgence, ainsi motivée, peut être admise comme autorisant l'auteur de l'avant-projet à consulter la section de législation du Conseil d'État dans le délai de cinq jours ouvrables sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il y a lieu toutefois de faire observer que la section de législation a déjà été consultée à deux reprises, le 17 mai 2002 et le 26 novembre 2003 (1), le demandeur d'avis ayant chaque fois sollicité le bénéfice de l'urgence afin que l'avis soit communiqué dans le délai le plus bref, fixé respectivement à trois et à cinq jours.

Une pareille manière de procéder, spécialement en matière pénale, suscite des réserves lorsqu'elle concerne des avant-projets qui, tels celui qui fait l'objet du présent avis, introduisent des innovations dans la législation qui, comme les avis précédents l'ont montré, peuvent soulever des questions juridiques délicates. C'est ainsi notamment que, dans son avis précité 36.152/4, il a été souligné que

> "Le bref délai que l'auteur de l'avant-projet a décidé d'accorder à la section de législation ne lui permet pas d'effectuer un examen de la constitutionnalité plus approfondi de ce mécanisme d'ordre de paiement".

Ces conditions dans lesquelles les avant-projets sont préparés et dans lesquelles les avis sont rendus peuvent conduire en réalité à ralentir les procédures préparatoires au dépôt des projets de loi ou à l'adoption des arrêtés envisagés plutôt que de les accélérer. En effet, les questions soulevées ne peuvent être traitées dans un délai aussi bref de manière aussi approfondie qu'il eût été nécessaire, ce qui exige des examens complémentaires, et l'on ne peut exclure en outre que des questions nouvelles, qui n'auraient pu être aperçues dans les conditions évoquées, surgissent après l'examen auquel il a été procédé.

C'est sous cette réserve que le présent avis est rendu.

*

* *

(1) Avis 33.420/4 du 23 mai 2002 et 36.152/4 du 1er décembre 2003.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limitera son examen au fondement légal de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Comme l'indiquent la demande d'avis et l'exposé des motifs de l'avant-projet, celui-ci vise à rencontrer les observations formulées par la section de législation dans son avis 36.152/4, donné le 1er décembre 2003 sur un précédent avant-projet dont l'intitulé et le but étaient identiques.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui impartit la loi, et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées [(2)].

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées par la section de législation. En pareil cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, l'avis portant alors uniquement sur les dispositions nouvelles.

Sur les trois points cités à l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ces dispositions nouvelles n'appellent pas d'observation.

---

(2) Afin de satisfaire à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnés sur le Conseil d'État, l'avant-projet qui a donné lieu à l'avis 36.152/4 ainsi que cet avis même, devront également être annexés à l'avant-projet de loi qui sera déposé à la Chambre des représentants.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.669/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 24 februari 2004 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 7 februari 2003 houdende diverse bepalingen inzake verkeersveiligheid", heeft op 1 maart 2004 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, dienen in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen te worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"En raison de l'urgence motivée par la volonté du Gouvernement de réduire de manière drastique le nombre de morts et de blessés sur nos routes, (...).

L'urgence se justifie au regard de la détermination du Gouvernement de considérablement diminuer 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 de la Sécurité Routière et de pouvoir s'aligner au maximum sur les Etats « modèles » en la matière . Pour rappel, la Belgique s'est engagée à réduire de 33 % le nombre de morts et de blessés sur ses routes d'ici 2006 . C'est bien dans cette optique que la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière à été adoptée par le Parlement (Moniteur belge, 25 février 2003).

La plupart des dispositions de cette loi ont déjà fait l'objet d'arrêtés d'exécution et il est ainsi prévu qu'elle entre en vigueur le 1e` mars 2004. Il a toutefois été constaté que les dispositions relatives à l'ordre de paiement, en particulier, posaient des problèmes juridiques et techniques concrets et que leur entrée en vigueur en l'état devait être exclue.

Afin de remédier à cette situation, un premier avant-projet de loi avait été préparé et soumis à la section de législation du Conseil d'Etat. Dans son avis 36.152/4, le Haut Collège avait émis une série de remarques en rapport avec cet avant-projet de loi.

L'avant-projet de loi sous rubrique a pour objet de remédier aux imperfections contenues dans la loi du 7 février 2003 tout en répondant aux observations qui ont été fonnulées par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis susmentionné.

Dans la mesure où la procédure de l'ordonnance de paiement, s'inscrivant dans la même optique que les autres dispositions de la loi du 7 février, contribuera nettement à garantir une meilleure sécurité sur la route et à atteindre l'objectif fixé par le gouvernement, il est capital de veiller à sa mise en oeuvre rapide. L'horizon 2006 qui a été choisi pour réduire le nombre de victimes sur nos routes sera en effet vite en vue et la mise en oeuvre de la nouvelle procédure est d'autant plus urgente qu'elle nécessitera au préalable des mesures concrètes d'adaptation par les acteurs de terrain (services de police, parquets, greffe...). Un arrêté royal d'exécution sera d'ailleurs nécessaire.".

*

* *

Opmerking over de gevolgen van de spoedprocedure

Op zich kan de aldus gemotiveerde spoed worden aanvaard als reden voor de steller van het voorontwerp om de afdeling wetgeving van de Raad van State te verzoeken een advies te geven binnen de termijn van vijf werkdagen, op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Er dient evenwel te worden op gewezen dat de afdeling wetgeving reeds tweemaal geraadpleegd is, op 17 mei 2002 en 26 november 2003 [(3)], waarbij de adviesaanvrager telkens om spoedbehandeling heeft verzocht opdat het advies wordt medegedeeld binnen de kortst mogelijke termijn, vastgesteld respectievelijk op drie en op vijf dagen.

Een dergelijke werkwijze, vooral in strafrechtelijke aangelegenheden, doet bezwaren rijzen wanneer het om voorontwerpen gaat, zoals dat waarover dit advies handelt, die in de wetgeving vernieuwingen invoeren die delicate juridische vragen kunnen doen rijzen, zoals is aangetoond in de vorige adviezen. Zo wordt meer bepaald in het voormelde advies 36.152/4 het volgende beklemtoond :

"Het is de afdeling wetgeving niet mogelijk om binnen de korte termijn die de steller van het voorontwerp besloten heeft haar toe te kennen, de grondwettigheid van die regeling betreffende het bevel tot betaling grondiger te onderzoeken".

---

(3) Adviezen 33.420/4 van 23 mei 2002 en 36.152/4 van 1 december 2003.

Deze omstandigheden waarin de voorontwerpen worden voorbereid en de adviezen worden uitgebracht, kunnen in werkelijkheid ertoe leiden de procedures die voorafgaan aan de indiening van de wetsontwerpen of de uitvaardiging van de beoogde besluiten te vertragen, veeleer dan ze te versnellen. De gerezen vragen kunnen immers binnen zo een korte termijn niet zo grondig worden behandeld als nodig zou zijn geweest, want dat zou extra onderzoek vergen. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat na een nieuw onderzoek nieuwe vragen rijzen, die onopgemerkt gebleven zouden zijn in de omstandigheden waarvan sprake is.

Het is onder dit voorbehoud dat dit advies wordt gegeven.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Zoals aangegeven is in de adviesaanvraag en in de memorie van toelichting bij het voorontwerp, heeft dit voorontwerp tot doel tegemoet te komen aan de opmerkingen die de afdeling wetgeving heeft gemaakt in haar advies 36.152/4, gegeven op 1 december 2003, over een voorgaand voorontwerp waarvan het opschrift en de strekking dezelfde waren.

Wanneer de afdeling wetgeving een advies heeft gegeven, heeft ze de bevoegdheid opgebruikt die haar bij de wet wordt toevertrouwd; het komt haar derhalve niet meer toe zich opnieuw uit te spreken over de reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of deze herzien zijn teneinde rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn dan wel ongewijzigd zijn gebleven [(4)].

Hetzelfde geldt niet wanneer overwogen wordt in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud los staat van de opmerkingen of voorstellen van de afdeling wetgeving. In een dergelijk geval is een nieuwe raadpleging van de afdeling wetgeving vereist, waarbij het advies dan alleen op de nieuwe bepalingen betrekking heeft.

Wat betreft de drie punten die worden vermeld in artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, geven deze nieuwe bepalingen geen aanleiding tot enige opmerking.

---

(4) Om te voldoen aan artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten het voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot advies 36.152/4, alsmede dit advies zelf, eveneens worden gevoegd bij het voorontwerp van wet dat zal worden ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L.	WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P.	LIÉNARDY,	staatsraden,
	P.	VANDERNOOT,	
Mevrouw	C.	GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS