

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.771/4
DU 17 FÉVRIER 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre pour l'Entreprise et la Simplification, le 28 janvier 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'approbation, à la vérification et à l'installation des instruments de mesure utilisés pour surveiller l'application de la loi relative à la police de la circulation routière et des arrêtés pris en exécution de celle-ci", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

Dans le cadre de la procédure d'association prévue à l'article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Gouvernements wallon ⁽¹⁾ et flamand ⁽²⁾ ont formulé un grand nombre d'observations sur le projet examiné.

La procédure d'association implique :

- que chaque gouvernement soit informé des suites réservées aux observations qu'il a formulées;
- que les trois gouvernements soient informés des modifications éventuellement apportées au texte du projet, à la suite des observations formulées par les deux autres.

Il revient à l'auteur du projet de vérifier que tel est bien le cas en l'espèce.

⁽¹⁾ En sa séance du 27 mai 2009 (lettre datée du 29 mai 2009).

⁽²⁾ En sa séance du 3 juillet 2009 (lettre datée du 6 juillet 2009).

Examen du fondement légal

Le projet examiné vise à exécuter l'article 62, alinéa 4, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, inséré par la loi du 4 août 1996. Celui-ci dispose :

"Les appareils fonctionnant automatiquement, utilisés pour surveiller l'application de la présente loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci, doivent être agréés ou homologués, aux frais des fabricants, importateurs ou distributeurs qui demandent l'agrément ou l'homologation, conformément aux dispositions déterminées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, dans lequel peuvent en outre être fixées des modalités particulières d'utilisation de ces appareils".

Le projet examiné se donne également pour fondement légal la loi du 16 juin 1970 sur les unités, étalons, et instruments de mesure, visée à l'alinéa 2 de son préambule, et dont l'article 12 dispose :

"Art.12. § 1^{er}. Les mesurages dans le circuit économique, qui ont pour but de déterminer la quantité de biens ou l'ampleur de services, doivent être effectués à l'aide d'instruments de mesure vérifiés.

§ 2. Les mesurages effectués pour le calcul des perceptions et restitutions doivent être effectués à l'aide d'instruments de mesure vérifiés.

§ 3. Le Roi peut étendre l'application du § 1^{er} à d'autres mesurages dans le circuit économique.

§ 4. Le Roi peut imposer l'emploi d'instruments de mesure vérifiés pour les mesurages en dehors du circuit économique".

Le recours à ce second fondement légal, ainsi que le considérant consacré, dans le préambule, à l'arrêté royal du 20 décembre 1972 portant mise en vigueur partielle de la loi du 16 juin 1970 sur les unités, étalons et instruments de mesure et fixant des modalités d'application du chapitre II de cette loi, relatif aux instruments de mesure, peuvent amener à considérer que les "appareils fonctionnant automatiquement" dont le projet examiné vise à organiser les procédures d'approbation de modèle, de vérification primitive, de vérification périodique et de contrôle technique, sont également soumis à la réglementation générale adoptée en exécution de la loi du 16 juin 1970 précitée.

Interrogé sur la coexistence de ces deux fondements légaux, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

"Vu la large délégation accordée au Roi, il est exact que l'article 62, alinéa 4, de la loi du 16 mars 1968 sur la police de la circulation routière pourrait probablement être une base légale suffisante pour réglementer, dans tous ses aspects, les instruments de mesure «de police» visés.

Cependant, vu la grande connexité entre les instruments visés par le présent projet d'AR («de police») avec les instruments de mesure soumis à la loi du 16 juin 1970, il a été décidé de soumettre également les instruments «de police» à la réglementation générale sur les instruments de mesure : la loi du 16 juin 1970.

L'article 12 de la loi du 16 juin 1970 permet une telle extension du champ d'application de la loi.

La délégation au Roi prévue par la loi sur la police de la circulation routière le permet aussi.

Cela avait été prévu par l'ancien AR sur les radars (1997) que le présent projet va remplacer ainsi que par la réglementation sur les éthylomètres (Arrêté royal du 21 avril 2007 relatif aux appareils de test et aux appareils d'analyse de l'haleine) sans faire l'objet de remarques de la part du Conseil d'État.

Les instruments sont donc effectivement soumis à la loi du 16 juin 1970 et à la réglementation générale adoptée en exécution de la loi précitée (AR 20/12/1972), sous réserve de l'application des dispositions spécifiques prévues au présent projet d'AR.

En cas de contradiction entre l'AR de 1972 et le projet d'AR «instruments de police», l'actuel projet d'AR va primer puisqu'il s'agit d'un acte de même nature, qu'il est plus spécifique, plus récent, et que le Roi a reçu une délégation dans le cadre de l'article 62 de loi du 16 mars 1968.

Puisque le projet d'AR, tout en s'inscrivant dans la loi du 16 juin 1970 et son arrêté général d'exécution, prévoit parfois des dispositions spécifiques, il a été jugé préférable, dans un souci de lisibilité et de sécurité juridique, de répéter certaines dispositions de l'arrêté royal de 1972 afin d'avoir un ensemble lisible, clair et cohérent.

En ce qui concerne le point particulier de la date de la vérification périodique :

En vertu de l'article 14 de l'AR 20/12/1972, «la vérification périodique a lieu tous les quatre ans, sous réserve de l'application d'arrêtés spécifiques relatifs aux divers groupes d'instruments de mesure». Or l'actuel projet d'AR est un AR spécifique. La périodique des instruments de police est donc fixée à 2 ans, conformément au projet d'AR «police».

.../...

Retirer du préambule du projet toute référence à la loi du 16 juin 1970 et à l'arrêté royal du 20 décembre 1972 précités aurait pour conséquence que le projet d'AR devrait être modifié et surtout complété puisque certaines dispositions nécessaires figurent dans ces réglementations. On pense par exemple aux définitions des approbations de modèles, vérifications primitives et périodiques, contrôles techniques.

De plus, en se basant sur la loi du 16 juin 1970, le projet d'AR s'inscrit dans un système qui permet de combler d'éventuels lacunes ou problèmes d'interprétation du projet d'AR".

Afin de mieux assurer dans le texte lui-même le lien entre les deux législations qui lui servent de fondement, il conviendrait d'y insérer une disposition telle que celle qui figure sous l'article 2 de l'arrêté royal du 11 octobre 1997 relatif à l'approbation et à l'homologation des appareils fonctionnant automatiquement, utilisés pour surveiller l'application de la loi relative à la police de la circulation routière et des arrêtés pris en exécution de celle-ci ou sous l'article 5 de l'arrêté royal du 21 avril 2007 relatif aux appareils de test et aux appareils d'analyse de l'haleine, en veillant toutefois à préciser quelles sont les dispositions de l'arrêté royal du 20 décembre 1972 précité, qui ne sont pas applicables aux appareils visés par l'arrêté en projet.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 4

Compte tenu de l'observation formulée sur le fondement légal du projet, l'alinéa 4 du préambule sera omis.

Alinéa 5

L'accomplissement de la formalité préalable d'association des gouvernements régionaux doit faire l'objet d'un visa et non d'un considérant. L'alinéa 5 du préambule sera corrigé en ce sens ⁽³⁾.

Alinéa 6

L'alinéa 6 du préambule, relatif à l'accomplissement de la notification prévue par la directive 98/34/CE, doit être rédigé comme suit ⁽⁴⁾ :

"Vu la communication à la Commission européenne, le ... (date), en application de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information;"

Dispositif

Article 2

À l'article 2 du projet, il convient de renvoyer plus particulièrement aux annexes 1 à 3 de l'arrêté en projet.

⁽³⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 34 et formule F 3-4-6.

⁽⁴⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 34 et formule F 3-4-2.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots "Communauté européenne" par les mots "Union européenne".

La même observation vaut pour la suite du projet.

Article 14

À l'article 14, alinéa 4, du projet, il convient d'habiliter le Ministre, et non "le Service", à déterminer les modalités de transmission des documents concernés.

Articles 17 à 19

Les articles 17 à 19 du projet en forment le chapitre VI - Bancs d'essai à rouleaux pour cyclomoteurs.

L'article 17 du projet fait double emploi avec le point 1 de l'annexe 2 - Spécifications techniques pour les cinémomètres. L'article 18 du projet est également dépourvu d'utilité, en ce qu'il se borne à rappeler les règles générales applicables à tout appareil entrant dans le champ d'application du projet.

Ces deux dispositions doivent dès lors être omises.

L'article 19 trouverait, quant à lui, mieux sa place dans l'annexe 2 du projet.

Observations de forme

Le texte néerlandais du projet devrait être revu du point de vue de la correction de la langue. À titre d'exemple, le terme "organisme", utilisé dans le sens de "orgaan, instelling, instantie", n'est pas correct. Une observation analogue vaut pour le terme "overmaken", dans le sens de "overzenden, bezorgen".

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.771/4
VAN 17 FEBRUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 28 januari 2010 door de Minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de goedkeuring, de ijking en de installatie van de meettoestellen gebruikt om toezicht te houden op de naleving van de wet betreffende de politie over het wegverkeer en haar uitvoeringsbesluiten", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, 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.

Voorafgaande vormvereisten

In het kader van de procedure van inspraak van de gewestregeringen, voorgeschreven in artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, hebben de Waalse Regering ⁽¹⁾ en de Vlaamse Regering ⁽²⁾ over het voorliggende ontwerp een groot aantal opmerkingen gemaakt.

De procedure van inspraak van de gewestregeringen houdt in dat :

- elke regering moet worden ingelicht over het gevolg dat aan haar opmerkingen wordt gegeven;
- de drie regeringen op de hoogte moeten worden gebracht van de wijzigingen die eventueel in de ontworpen tekst worden aangebracht naar aanleiding van opmerkingen die door (een van) beide andere regeringen zijn gemaakt.

De steller van het ontwerp dient na te gaan of *in casu* wel het nodige is gedaan.

⁽¹⁾ Op haar vergadering van 27 mei 2009 (brief d.d. 29 mei 2009).

⁽²⁾ Op haar vergadering van 3 juli 2009 (brief d.d. 6 juli 2009).

Onderzoek van de rechtsgrond

Het onderzochte ontwerp strekt tot uitvoering van artikel 62, vierde lid, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996. Die bepaling luidt als volgt :

"De automatisch werkende toestellen, gebruikt om toezicht te houden op de naleving van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten, moeten goedgekeurd of gehomologeerd worden, op kosten van de fabrikanten, invoerders of verdelers die de goedkeuring of homologatie aanvragen, overeenkomstig de bepalingen vastgesteld door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, waarin bovendien bijzondere gebruiksmodaliteiten van deze toestellen kunnen worden vastgesteld".

In het voorliggende ontwerp wordt eveneens als rechtsgrond aangegeven de wet van 16 juni 1970 betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen, waarnaar in het tweede lid van de aanhef wordt verwezen en waarvan artikel 12 als volgt luidt :

"Art. 12. § 1. Metingen in het economisch verkeer die ten doel hebben de hoeveelheid van enig goed of de hoegrootheid van een dienst te bepalen, moeten met geijkte meetwerktuigen worden verricht.

§ 2. Metingen die worden uitgevoerd ter berekening van heffingen en restituties, moeten met geijkte meetwerktuigen worden verricht.

§ 3. De Koning kan de toepassing van § 1 verruimen tot andere metingen in het economisch verkeer.

§ 4. De Koning kan het gebruik van geijkte meetwerktuigen opleggen voor metingen buiten het economisch verkeer".

De verwijzing naar deze tweede rechtsgrond en het lid van de aanhef dat gewijd is aan het koninklijk besluit van 20 december 1972 houdende gedeeltelijke inwerkingtreding van de wet van 16 juni 1970 betreffende de meeteenheden, meetstandaarden en meetwerktuigen, en tot vaststelling van de toepassingsmodaliteiten van hoofdstuk II van deze wet, over de meetwerktuigen, kunnen de indruk wekken dat "de automatisch werkende toestellen" waarvan de procedures van modelgoedkeuring, eerste ijk, herijk en technische controle bij het voorliggende ontwerp geregeld worden, eveneens vallen onder de algemene regeling die uitgevaardigd is ter uitvoering van de voornoemde wet van 16 juni 1970.

Naar aanleiding van een vraag omtrent het naast elkaar bestaan van deze beide rechtsgronden, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord :

"Vu la large délégation accordée au Roi, il est exact que l'article 62, alinéa 4, de la loi du 16 mars 1968 sur la police de la circulation routière pourrait probablement être une base légale suffisante pour réglementer, dans tous ses aspects, les instruments de mesure «de police» visés.

Cependant, vu la grande connexité entre les instruments visés par le présent projet d'AR («de police») avec les instruments de mesure soumis à la loi du 16 juin 1970, il a été décidé de soumettre également les instruments «de police» à la réglementation générale sur les instruments de mesure : la loi du 16 juin 1970.

L'article 12 de la loi du 16 juin 1970 permet une telle extension du champ d'application de la loi.

La délégation au Roi prévue par la loi sur la police de la circulation routière le permet aussi.

Cela avait été prévu par l'ancien AR sur les radars (1997) que le présent projet va remplacer ainsi que par la réglementation sur les éthylomètres (Arrêté royal du 21 avril 2007 relatif aux appareils de test et aux appareils d'analyse de l'haleine) sans faire l'objet de remarques de la part du Conseil d'Etat.

Les instruments sont donc effectivement soumis à la loi du 16 juin 1970 et à la réglementation générale adoptée en exécution de la loi précitée (AR 20/12/1972), sous réserve de l'application des dispositions spécifiques prévues au présent projet d'AR.

En cas de contradiction entre l'AR de 1972 et le projet d'AR «instruments de police», l'actuel projet d'AR va primer puisqu'il s'agit d'un acte de même nature, qu'il est plus spécifique, plus récent, et que le Roi a reçu une délégation dans le cadre de l'article 62 de loi du 16 mars 1968.

Puisque le projet d'AR, tout en s'inscrivant dans la loi du 16 juin 1970 et son arrêté général d'exécution, prévoit parfois des dispositions spécifiques, il a été jugé préférable, dans un souci de lisibilité et de sécurité juridique, de répéter certaines dispositions de l'arrêté royal de 1972 afin d'avoir un ensemble lisible, clair et cohérent.

En ce qui concerne le point particulier de la date de la vérification périodique :

En vertu de l'article 14 de l'AR 20/12/1972, «la vérification périodique a lieu tous les quatre ans, sous réserve de l'application d'arrêtés spécifiques relatifs aux divers groupes d'instruments de mesure». Or l'actuel projet d'AR est un AR spécifique. La périodique des instruments de police est donc fixée à 2 ans, conformément au projet d'AR «police».

.../...

Retirer du préambule du projet toute référence à la loi du 16 juin 1970 et à l'arrêté royal du 20 décembre 1972 précités aurait pour conséquence que le projet d'AR devrait être modifié et surtout complété puisque certaines dispositions nécessaires figurent dans ces réglementations. On pense par exemple aux définitions des approbations de modèles, vérifications primitives et périodiques, contrôles techniques.

De plus, en se basant sur la loi du 16 juin 1970, le projet d'AR s'inscrit dans un système qui permet de combler d'éventuels lacunes ou problèmes d'interprétation du projet d'AR".

Om in de tekst zelf beter het verband aan te geven tussen de twee wetgevingen die de rechtsgrond ervan vormen, zou er een bepaling in moeten worden opgenomen zoals die uit artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 oktober 1997 betreffende de goedkeuring en homologatie van de automatisch werkende toestellen gebruikt om toezicht te houden op de naleving van de wet betreffende de politie over het wegverkeer en haar uitvoeringsbesluiten, of uit artikel 5 van het koninklijk besluit van 21 april 2007 betreffende de ademtesttoestellen en de ademanalysetoestellen, waarbij evenwel beslist moet worden aangegeven welke bepalingen van het voormelde koninklijk besluit van 20 december 1972 niet van toepassing zijn op de toestellen waarop het ontworpen besluit betrekking heeft.

Het ontwerp dient in het licht van deze opmerkingen te worden herzien.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Vierde lid

Gelet op de opmerking die over de rechtsgrond van het ontwerp is gemaakt, moet het vierde lid van de aanhef vervallen.

Vijfde lid

De vervulling van het voorafgaande vormvereiste van inspraak van de gewestregeringen moet worden vermeld in een verwijzing en niet in een overweging. Het vijfde lid van de aanhef moet in deze zin worden aangepast ⁽³⁾.

Zesde lid

Het zesde lid van de aanhef, betreffende het verrichten van de kennisgeving waarin richtlijn 98/34/EG voorziet, moet als volgt worden geredigeerd ⁽⁴⁾ :

"Gelet op de mededeling aan de Europese Commissie, op ... (datum), met toepassing van artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij;"

Dispositief

Artikel 2

In artikel 2 van het ontwerp moet meer in het bijzonder naar de bijlagen 1 tot 3 van het ontworpen besluit worden verwezen.

⁽³⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 34 en formule F 3-4-6.

⁽⁴⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 34 en formule F 3-4-2.

Artikel 5

In paragraaf 1, eerste lid, dienen de woorden "Europese Gemeenschap" te worden vervangen door de woorden "Europese Unie".

Dezelfde opmerking geldt voor het vervolg van het ontwerp.

Artikel 14

In artikel 14, vierde lid, van het ontwerp dient de Minister, en niet "de Dienst", te worden gemachtigd om de nadere regels voor het overzenden van de betrokken documenten te bepalen.

Artikelen 17 tot 19

De artikelen 17 tot 19 van het ontwerp vormen hoofdstuk VI - Rollentestbanken voor tweewielige voertuigen.

Artikel 17 van het ontwerp overlapt punt 1 van bijlage 2 - Technische voorschriften voor de snelheidsmeters. Artikel 18 van het ontwerp heeft evenmin nut, doordat het gewoon de algemene regels herhaalt die van toepassing zijn op ieder toestel dat binnen het toepassingsgebied van het ontwerp valt.

Deze twee bepalingen behoren derhalve te vervallen.

Artikel 19 van zijn kant hoort veeleer thuis in bijlage 2 bij het ontwerp.

Vormopmerkingen

De Nederlandse tekst van het ontwerp zou herzien moeten worden uit een oogpunt van correct taalgebruik. Zo bijvoorbeeld is de term "organisme" in de betekenis van "orgaan, instelling, instantie" niet correct. Een zelfde opmerking geldt voor de term "overmaken", waar bedoeld wordt "overzenden, bezorgen".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY