

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.962/4
DU 31 MARS 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 9 mars 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 juillet 2005 portant exécution du règlement (CEE) n/ 3821/85 du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route", 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.

1. Dans son avis 38.472/4, donné le 22 juin 2005, sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 juillet 2005 portant exécution du règlement (CEE) n/ 3821/85 du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route, la section de législation a formulé l'observation suivante :

"Portée et fondement légal du projet"

L'utilisation de tachygraphes, appareils permettant d'enregistrer les temps de conduite et les vitesses de déplacement des véhicules terrestres affectés au transport de marchandises ou de passagers, est imposée par le règlement (CEE) n/ 3821/85 du Conseil des Communautés européennes du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route ⁽¹⁾.

Ce règlement 3821/85/CEE a notamment été modifié par le règlement n/ 2135/98/CEE du Conseil du 24 septembre 1998, qui y a intégré, à côté des dispositions relatives aux anciens tachygraphes analogiques et à leurs feuilles d'enregistrement, de nouvelles règles relatives à l'homologation, à l'installation, au contrôle et à l'utilisation des tachygraphes digitaux et de leurs cartes de mémorisation.

Le projet examiné vise à remplacer l'arrêté royal du 13 juillet 1984 ⁽²⁾, qui assure l'exécution du règlement 3821/85/CEE, par un nouveau texte de nature réglementaire contenant les mesures d'exécution qu'appelle le règlement européen précité, tant pour ce qui concerne les tachymètres analogiques que digitaux.

⁽¹⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Les temps de travail et de repos des transporteurs routiers sont, pour leur part, fixés par le règlement (CEE) n/ 3820/85 du Conseil des Communautés européennes du 20 décembre 1985 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route.

⁽²⁾ *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : Arrêté royal du 13 juillet 1984 portant exécution du règlement (CEE) n/ 3821/85 du Conseil des Communautés européennes du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route.

En ce qu'elles constituent des mesures d'exécution du règlement 3821/85/CEE relatives à l'homologation, à l'installation et au contrôle des tachygraphes, les dispositions du projet trouvent leur principal fondement légal dans l'article 1^{er} de 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, dont les paragraphes 1^{er} et 2 disposent :

«Article 1^{er}. § 1^{er}. Le Roi arrête :

1. les conditions techniques relatives aux véhicules de transport par terre, à leurs éléments et aux accessoires y compris ceux de sécurité, qu'il désigne, telles que les conditions relatives à leur construction, leur assemblage, leur agrément, leur homologation, leur réparation et leur entretien;
2. les mesures de contrôle de l'application des règlements visés au 1;
3. les modalités selon lesquelles les constructeurs ou fabricants fournissent la preuve que les véhicules, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité, destinés à être mis en circulation ou à être utilisés sur la voie publique en Belgique, satisfont au règlement visé au 1.
4. les conditions techniques, procédures administratives et modalités de contrôle selon lesquelles le Ministre ayant les transports par terre dans ses attributions, ou son délégué, octroie l'agrément exceptionnel d'un véhicule isolé, sur demande de son propriétaire.

Sur proposition du Ministre ayant les transports par terre dans ses attributions, le Roi peut confier le contrôle des véhicules en circulation à des organismes agréés à cette fin par Lui, aux conditions qu'il détermine; ces conditions peuvent également porter sur la régularisation de leurs conditions d'exploitation en vue d'assurer l'organisation de ce contrôle sur l'ensemble du territoire et sur leur contribution au financement de l'organisme désigné par Lui, ayant comme mission de promouvoir la sécurité routière; cette contribution ne peut dépasser 10 % des recettes nettes qui résultent des missions confiées par le Roi à ces organismes.

§ 2. Le Roi peut prendre en la matière toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales».

Les dispositions du projet relatives à l'utilisation des tachygraphes par les conducteurs, ainsi qu'au téléchargement et au stockage des données enregistrées, ne peuvent toutefois être considérées comme fixant des conditions techniques au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 21 juin 1985 précitée.

Il convient d'en chercher le fondement légal dans la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable, dont l'article 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, dispose :

.../...

«Article 1. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable, toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales.

La présente loi n'est pas applicable aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité».

(...)».

Les modifications que le projet examiné vise à apporter à l'article 16 et à l'annexe VII de l'arrêté royal du 14 juillet 2005 précité, trouvent leur fondement légal dans l'article 1^{er} de la loi du 18 février 1969 précitée et non dans la loi du 21 juin 1985 ⁽³⁾. En effet, elles ne concernent pas des "conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule" mais des obligations imposées à leurs conducteurs.

Les cartes tachygraphiques dont l'usage est obligatoire par les personnes et entreprises soumises à l'arrêté royal du 14 juillet 2005 précité, sont délivrées contre paiement ⁽⁴⁾ mais restent la propriété de l'État. Pareil paiement constitue dans le chef de ceux qui y sont obligés, une redevance.

Le règlement (CEE) n/ 3821/85 du Conseil du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route ne contient pas l'obligation pour les États membres de prévoir un mécanisme de redevance pour la délivrance des cartes tachygraphiques ⁽⁵⁾.

La loi du 18 février 1969 précitée ne contient pas davantage d'habilitation au Roi pour mettre en place pareil mécanisme.

Faute d'un fondement légal express, requis par l'article 173 de la Constitution, l'article 3 du projet sera omis.

⁽³⁾ L'alinéa 3 du préambule sera donc omis.

⁽⁴⁾ Voir l'article 16, § 2, de l'arrêté royal du 14 juillet 2005.

⁽⁵⁾ Cette redevance ne figurait pas dans le projet d'arrêté royal soumis à l'avis de la section de législation sous le numéro de rôle 38.472/4.

2. À l'alinéa 4 du préambule, il n'y a pas lieu de mentionner les modifications déjà apportées à l'arrêté royal du 14 juillet 2005 portant exécution du règlement (CEE) n/ 3821/85 du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route ⁽⁶⁾.

3. À l'article 16, § 4, 3^e tiret, en projet (article 1^{er}, 2/, du projet), il y a lieu de mentionner l'intitulé complet du règlement (CEE) 561/2006.

4. Il résulte de l'article 4 du projet que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

⁽⁶⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 29 et suivantes.

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 47.962/4
VAN 31 MAART 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 9 maart 2010 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 juli 2005 houdende uitvoering van de verordening (EEG) nr. 3821/85 van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer", 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.

1. In haar advies 38.472/4, gegeven op 22 juni 2005 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 14 juli 2005 houdende uitvoering van de verordening (EEG) nr. 3821/85 van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt :

"Draagwijdte en rechtsgrond van het ontwerp

Het gebruik van tachografen, apparaten waarmee de rijtijden en de snelheid kan worden geregistreerd van landvoertuigen die gebruikt worden voor het vervoer van goederen of personen, is verplicht gesteld bij verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer ⁽¹⁾.

Die verordening 3821/85/EEG is inzonderheid gewijzigd bij verordening nr. 2135/98/EEG van de Raad van 24 september 1998, waarbij naast de bepalingen betreffende de oude analoge tachografen en de registratiebladen ervan, nieuwe regels zijn opgenomen betreffende de goedkeuring, de installatie, de controle en het gebruik van digitale tachografen en de geheugenkaarten ervan.

⁽¹⁾ Voetnoot 1 van het geciteerde advies : De werk- en rusttijden van de wegvervoerders, hunnerzijds, zijn vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer.

Het voorliggende ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 13 juli 1984 ⁽²⁾, dat ervoor zorgt dat verordening 3821/85/EEG wordt uitgevoerd, te vervangen door een nieuwe regeling van verordenende aard met de uitvoeringsmaatregelen die voor de voornoemde Europese verordening vereist zijn, zowel wat analoge als wat digitale tachometers betreft.

Voorzover de bepalingen van het ontwerp maatregelen zijn tot uitvoering van verordening 3821/85/EEG betreffende de goedkeuring, de installatie en de controle van tachografen, is de belangrijkste rechtsgrond ervan te vinden in artikel 1 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, waarvan de paragrafen 1 en 2 als volgt luiden:

«Artikel 1. § 1 De Koning bepaalt :

- 1/ de technische eisen voor voertuigen voor vervoer te land, voor de onderdelen ervan en voor het veiligheidstoebehoren door Hem aangewezen, zoals de eisen betreffende hun bouw, assemblage, erkenning, goedkeuring, herstelling en onderhoud;
- 2/ de maatregelen inzake controle op de toepassing van de in 1 bedoelde reglementen;
- 3/ de modaliteiten volgens welke de constructeurs of de fabrikanten het bewijs leveren dat de voertuigen, hun onderdelen alsook hun veiligheidstoebehoren, bestemd om in België in het verkeer te worden gebracht of op de openbare weg te worden gebruikt, voldoen aan het onder 1 bedoelde reglement.
- 4/ de technische voorwaarden, administratieve procedures en controleprocedures die van toepassing zijn voor de uitzonderlijke goedkeuring van een voertuig als alleenstaand geval door de Minister die bevoegd is voor het vervoer te land of zijn gemachtigde, op verzoek van de eigenaar.

Op voorstel van de Minister die het vervoer te land onder zijn bevoegdheid heeft, kan de Koning de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen toevertrouwen aan instellingen die hiertoe door Hem erkend worden onder de door Hem gestelde voorwaarden; deze voorwaarden kunnen eveneens betrekking hebben op de regularisatie van hun exploitatievoorwaarden teneinde de organisatie van deze controle over het hele grondgebied te verzekeren en op hun bijdrage tot de financiering van de door Hem aangeduide instelling, die als opdracht heeft de verkeersveiligheid te bevorderen; deze bijdrage mag niet meer bedragen dan 10% van de totale netto-ontvangsten welke voortvloeien uit de opdrachten die door de Koning aan deze instellingen zijn toevertrouwd.

⁽²⁾ Voetnoot 2 van het geciteerde advies : Koninklijk besluit van 13 juli 1984 houdende uitvoering van de verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer.

§ 2. De Koning kan ter zake alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing of de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden.»

De bepalingen van het ontwerp betreffende het gebruik van de tachograaf door de bestuurders, alsook betreffende de overbrenging en de opslag van de geregistreerde gegevens, kunnen evenwel niet worden geacht technische eisen vast te stellen in de zin van artikel 1, § 1, van de voormelde wet van 21 juni 1985.

De rechtsgrond daarvan behoort te worden gezocht in de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, waarvan artikel 1, eerste en tweede lid, als volgt luidt :

«Artikel 1. De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden.

Deze wet is niet van toepassing op de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen».

(...)".

De rechtsgrond van de wijzigingen die men met het voorliggende ontwerp wil aanbrengen in artikel 16 en bijlage VII van het voornoemde koninklijk besluit van 14 juli 2005, is te vinden in artikel 1 van de voormelde wet van 18 februari 1969 en niet in de wet van 21 juni 1985 ⁽³⁾. Die wijzigingen hebben immers geen betrekking op "technische eisen waaraan elk voertuig moet voldoen", maar op verplichtingen die aan de bestuurders ervan worden opgelegd.

De tachograafkaarten die gebruikt moeten worden door de personen en ondernemingen die vallen onder het voornoemde koninklijk besluit van 14 juli 2005, worden tegen betaling afgegeven ⁽⁴⁾ maar blijven eigendom van de Staat. Zo een betaling is voor degenen die daartoe verplicht zijn een retributie.

⁽³⁾ Het derde lid van de aanhef dient dan ook te vervallen.

⁽⁴⁾ Zie artikel 16, § 2, van het koninklijk besluit van 14 juli 2005.

Verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer houdt voor de lidstaten niet de verplichting in om te voorzien in een retributieregeling voor de afgifte van tachograafkaarten ⁽⁵⁾.

De voormelde wet van 18 februari 1969 bevat evenmin een machtiging aan de Koning om zo'n regeling in te voeren.

Doordat daarvoor geen uitdrukkelijke rechtsgrond bestaat, hoewel die krachtens artikel 173 van de Grondwet vereist is, dient artikel 3 van het ontwerp te vervallen.

2. In het vierde lid van de aanhef behoort geen melding te worden gemaakt van de wijzigingen die reeds aangebracht zijn in het koninklijk besluit van 14 juli 2005 houdende uitvoering van de verordening (EEG) nr. 3821/85 van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer ⁽⁶⁾.

3. In het ontworpen artikel 16, § 4, derde streepje, (artikel 1, 2/, van het ontwerp) dient het volledige opschrift van verordening (EEG) 561/2006 te worden vermeld.

4. Uit artikel 4 van het ontwerp blijkt dat het besluit onmiddellijk in werking treedt, de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

⁽⁵⁾ Die retributie kwam niet voor in het ontwerp van koninklijk besluit dat onder rolnummer 38.472/4 ter fine van advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is.

⁽⁶⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 29 en volgende.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding van besluiten, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

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