



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.880/4
du 15 janvier 2014

advies 54.880/4
van 15 januari 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'échange d'informations du
répertoire matricule belge des
véhicules dans le cadre des
infractions en matière de
sécurité routière'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
uitwisseling van informatie uit
het Belgisch repertorium van
de voertuigen in het kader van
verkeersveiligheidsgerelateerde
verkeersovertredingen'

Le 20 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint à la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'échange d'informations du répertoire matricule belge des véhicules dans le cadre des infractions en matière de sécurité routière'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Alain LEFEBVRE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 janvier 2014.

*

Op 20 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de uitwisseling van informatie uit het Belgisch repertorium van de voertuigen in het kader van verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 15 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Alain LEFEBVRE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 januari 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 l'observation suivante.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les articles 2 à 4 du projet d'arrêté modifient la loi du 19 mai 2010 'portant création de la Banque-Carrefour des véhicules'.

Cette modification d'une loi par un arrêté royal se fonde sur l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 février 1969 'relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable' qui dispose que :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre en matière de transport par mer, 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 directive 2011/82/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 'facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière', que le projet transpose partiellement, ne se donne pas comme fondement l'article 91 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, situé dans le titre VI « Les transports », dont le paragraphe 1^{er}, c), vise « les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports », mais l'article 87 du même traité qui concerne la coopération policière.

Le rapport au Roi, décrit le champ d'application du projet d'arrêté royal en ces termes :

« [...] il convient d'indiquer que ce projet d'arrêté royal ne veut pas seulement intégrer dans la Banque-Carrefour des véhicules les échanges de données dans le cadre de la directive 2011/82/UE, mais également les traités internationaux sur l'échange transfrontalier de données en vue de l'identification de personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions dans le cadre de l'usage de la route.

En premier lieu, sont envisagés les traités suivants :

- Traité de Prüm du 27 mai 2005 relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale, dans le sens où ce traité concerne les infractions dans le cadre de l'usage de la route :

- La décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, dans le sens où cette décision concerne les infractions dans le cadre de l'usage de la route ;

- La décision 2008/616/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, dans le sens où cette décision concerne les infractions dans le cadre de l'usage de la route ;

- L'Accord du 13 octobre 2008 entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française concernant l'échange d'informations et de données à caractère personnel relatives aux titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenues dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation ;

- Le Traité du 25 avril 2013 entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique sur l'échange transfrontalier de données en vue de l'identification de personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions dans le cadre de l'usage de la route ».

Par ailleurs, le rapport au Roi expose également :

« [...] la possibilité existe que d'autres traités internationaux analogues soient signés dans le futur. L'intention est de laisser passer les échanges de données dans le cadre de ces futurs traités, qui doivent avoir les mêmes finalités, via la Banque-Carrefour des véhicules ».

Le projet d'arrêté a donc un champ d'application qui dépasse largement la seule matière du transport telle que visée à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 février 1969.

Dans un souci de sécurité juridique, plus précisément de la légalité des poursuites qui peuvent viser tout usager de la route, il y a lieu d'omettre les articles 2 à 4 du projet et de modifier la loi du 19 mai 2010 par une loi.

Dans la suite du projet, la plupart des dispositions se réfèrent à la notion de « points de contact nationaux » dont la définition doit être l'œuvre du législateur.

Compte tenu du caractère fondamental de ces observations, la section de législation n'a pas examiné le projet plus avant.

*

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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 opmerking.

ALGEMENE OPMERKING

De artikelen 2 tot 4 van het ontwerpbesluit wijzigen de wet van 19 mei 2010 'houdende oprichting van de Kruispuntbank van de voertuigen'.

Deze wijziging van een wet bij een koninklijk besluit steunt op artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 'betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg', dat luidt als volgt:

"De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, inzake vervoer over zee, 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."

In richtlijn 2011/82/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 'ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen', die bij het ontwerp gedeeltelijk wordt omgezet, wordt als rechtsgrond niet artikel 91 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie opgegeven, welk artikel ondergebracht is in titel VI, "Vervoer", en waarvan lid 1, c), betrekking heeft op "de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren", maar wel artikel 87 van hetzelfde verdrag, dat handelt over politieke samenwerking.

In het verslag aan de Koning wordt het toepassingsgebied van het ontwerp van koninklijk besluit als volgt omschreven:

"[Tot slot] moet nog worden opgemerkt dat dit ontwerp van koninklijk besluit niet enkel de gegevensuitwisselingen in het kader van Richtlijn 2011/82/EU wenst te integreren in de Kruispuntbank van de voertuigen, maar tevens de internationale verdragen inzake de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens met het oog op het identificeren van personen die ervan verdacht worden inbreuken te hebben begaan in het kader van het gebruik van de weg.

Daarbij wordt in de eerste plaats gedacht aan de volgende verdragen:

- Verdrag van Prüm van 27 mei 2005 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale immigratie, in de mate dat dit verdrag betrekking heeft op de inbreuken in het kader van het gebruik van de weg;

- Het besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, in de mate dat dit besluit betrekking heeft op de inbreuken in het kader van het gebruik van de weg;

- Het besluit 2008/616/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 betreffende de uitvoering van Besluit 2008/615/JBZ inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, in de mate dat dit besluit betrekking heeft op de inbreuken in het kader van het gebruik van de weg;

- Het Verdrag van 13 oktober 2008 tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de uitwisseling van informatie en van persoonsgegevens over houders van een inschrijvingsbewijs van voertuigen opgenomen in de nationale inschrijvings- en kentekenregisters, teneinde verkeersovertredingen te bestraffen;

- Het Verdrag van 25 april 2013 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België over de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens met het oog op het identificeren van personen die ervan verdacht worden inbreuken te hebben begaan in het kader van het gebruik van de weg.”

Voorts wordt in het Verslag aan de Koning eveneens het volgende gesteld:

“[...] de mogelijkheid (bestaat) dat in de toekomst nog andere gelijkaardige internationale verdragen tot stand komen. Het is de bedoeling om ook de gegevensuitwisselingen in het kader van deze toekomstige verdragen, die uiteraard dezelfde finaliteiten moeten hebben, via de Kruispuntbank van de voertuigen te laten plaatsvinden”.

Het ontwerpbesluit heeft derhalve een toepassingsgebied dat veel ruimer is dan alleen het vervoer zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969.

Ter wille van de rechtszekerheid en meer bepaald van de legaliteit van de vervolgingen waarvan iedere weggebruiker het voorwerp kan uitmaken, behoren de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp te worden weggelaten en dient de wet van 19 mei 2010 gewijzigd te worden bij een wet.

Verder in het ontwerp wordt in de meeste bepalingen gewerkt met het begrip “nationale contactpunten” dat door de wetgever moet worden gedefinieerd.

Aangezien deze opmerkingen van fundamentele aard zijn, heeft de afdeling Wetgeving het ontwerp niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY