



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.482/4
du 22 juin 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
au tachygraphe et aux temps de
conduite et de repos'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.482/4
van 22 juni 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'inzake de tachograaf
en de rij- en rusttijden'

Le 27 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fers belges à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au tachygraphe et aux temps de conduite et de repos'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 juin 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 juin 2016.

*

Op 27 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'inzake de tachograaf en de rij- en rusttijden'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 22 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 juni 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le projet examiné ayant été délibéré en Conseil des ministres, conformément à 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', il doit être soumis à la procédure d'analyse d'impact préalable de la réglementation en application de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

Conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', l'accomplissement de cette formalité préalable sera, en outre, visé au préambule du projet.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Ne peuvent, en principe, être visés dans le préambule, au titre de fondement juridique d'un projet d'arrêté royal, que les seules dispositions constitutionnelles ou de valeur législative attribuant ou déléguant à son auteur la compétence d'arrêter les dispositions qu'il édicte.

Parmi les autres normes de rang hiérarchique supérieur, seuls peuvent être visés, au préambule d'un projet d'arrêté réglementaire, les règlements européens auxquels celui-ci vise à porter exécution. Ne peuvent être visés à ce titre, au début du préambule du projet, que les deux règlements européens suivants :

– le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 'relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil' ;

– le règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 4 février 2014 'relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif

à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route' (ci-après le « règlement (UE) n° 165/2014 »).

Les alinéas 1^{er} et 5, consacrés au visa d'autres textes normatifs supranationaux, seront par contre omis.

2. À l'alinéa 4, l'accord européen du 1^{er} juillet 1970 'relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route' ne constitue pas le fondement juridique de l'arrêté en projet. Il est toutefois mentionné à l'article 1^{er}, troisième tiret (lire : 3°) : il peut dès lors faire l'objet d'un considérant ¹.

3. À l'alinéa 6, consacré au visa 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', il convient de viser, outre l'article 1^{er}, les articles 2*bis* et 3.

Ces dispositions doivent être visées avec la mention des seules dispositions encore en vigueur qui les ont modifiées.

4. À l'alinéa 7, consacré au visa 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', il convient de viser les articles 1^{er}, 3 et 4*bis*, avec la mention des dispositions encore en vigueur qui les ont modifiées.

5. À l'alinéa 8, la loi du 29 décembre 2010 'portant des dispositions diverses (I)' doit être visée avec la mention de son intitulé exact.

6. À l'alinéa 9, il convient de viser les dispositions du Code de (et non « du ») droit économique dans lesquelles l'auteur du projet entend rechercher le fondement juridique du projet.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 40 et formule F 3-3.

DISPOSITIF

Article 2

Au 9°, il convient de mentionner l'article 6, et non l'article 4, du projet.

Articles 4 et 5

Les articles 4 et 5, formant la section 1^{re} – Production et homologations de tachygraphes et leurs accessoires, du chapitre 2 – Dispositions concernant le tachygraphe, doivent être complétés par une disposition assurant l'exécution de l'article 20, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) n° 165/2014, en ce qui concerne la détermination de la fréquence des essais et examens que cette disposition impose aux fabricants de réaliser à toutes les phases de la durée de vie des appareils.

Article 13

Au paragraphe 2, alinéa 3, les mots « par décision motivée » doivent être supprimés, l'obligation de motivation formelle résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Elle n'a, dès lors, pas à être répétée dans un texte normatif de rang hiérarchique inférieur.

Article 15

L'alinéa 3 prévoit la possibilité pour les fabricants de véhicules ou leurs représentants, ainsi que les fabricants de carrosseries d'autobus et d'autocars, de bénéficier d'un agrément de portée limitée pour l'installation de tachygraphes neufs à bord de véhicules neufs.

S'agissant de dispositions de nature réglementaire, la fixation des conditions d'obtention de l'agrément de portée limitée ne peut y être subdéléguée à un délégué du ministre.

Articles 29 à 38

Les articles 29 à 38, formant la section 3 – Cartes et données tachygraphiques, du chapitre 2 du projet, doivent être complétées par une disposition fixant la durée de validité des cartes tachygraphiques des différents types, dans le respect des durées maximales fixées aux articles 25, paragraphe 1^{er}, et 26, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 165/2014.

Article 30

Au paragraphe 1^{er}, il convient de viser l'article 24, alinéa 2 ou alinéa 4, et non l'article 23.

Article 50

1. Au paragraphe 1^{er}, dans la phrase introductive, il convient de se référer à l'annexe 1 de l'arrêté royal du 19 juillet 2000 'relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation de certaines infractions en matière de transport par route', remplacée par l'arrêté royal du 19 juillet 2013 et modifiée par les arrêtés royaux du 19 avril 2014 et du 22 mai 2014.

2. Au paragraphe 2, il convient également, dans la version française, de remplacer les mots « appendice 1^{er} » par « annexe 1 ».

Article 52

La formulation de l'article 52, qui énonce que l'article 14, § 3, « reste d'application », est critiquable. Il serait préférable de préciser, à l'article 51 du projet, que l'arrêté royal du 14 juillet 2005 est abrogé, à l'exception de l'article 14, § 3, et d'omettre l'article 52.

Annexes

Au point 1 de l'annexe III du projet, il convient de viser l'article 26, et non l'article 25, de ce dernier.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Le projet contient certaines erreurs grammaticales. L'auteur du projet veillera à les corriger.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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

Aangezien overeenkomstig 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’ over het ontwerp overleg is gepleegd in de Ministerraad, moet met toepassing van artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ met betrekking tot het ontwerp een voorafgaande regelgevingsimpactanalyse worden uitgevoerd.

Overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ moet de vervulling van dat voorafgaand vormvereiste bovendien in de aanhef van het ontwerp worden vermeld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In principe mogen in de aanhef van een ontwerp van koninklijk besluit alleen de grondwetsbepalingen of de bepalingen met de waarde van een wet waarbij aan de steller van het ontwerp de bevoegdheid wordt toegekend of overgedragen om de bepalingen die hij uitvaardigt, vast te stellen, als rechtsgrond worden vermeld.

Van de andere bepalingen van een hogere rangorde mogen in de aanhef van een ontwerp van verordnungsbesluit alleen de Europese verordeningen worden genoemd waaraan dat besluit uitvoering beoogt te geven. Om die reden mag aan het begin van de aanhef van het ontwerp alleen worden verwezen naar de volgende twee Europese verordeningen:

– verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 ‘tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad’;

– verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en van de Raad van 4 februari 2014 ‘betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot

wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer' (hierna: "verordening (EU) nr. 165/2014").

Het eerste en het vijfde lid, waarin wordt verwezen naar andere supranationale regelgevende teksten, moeten daarentegen vervallen.

2. In het vierde lid levert de Europese overeenkomst van 1 juli 1970 'nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg' geen rechtsgrond op voor het ontworpen besluit. Die overeenkomst wordt echter vermeld in artikel 1, derde streepje (lees: 3°): er kan derhalve naar worden verwezen in de vorm van een overweging.¹

3. In het zesde lid, waarin melding wordt gemaakt 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', moet niet alleen worden verwezen naar artikel 1, maar ook naar de artikelen 2*bis* en 3.

Naar die bepalingen moet worden verwezen met vermelding van alleen de nog van kracht zijnde bepalingen waarbij ze zijn gewijzigd.

4. In het zevende lid, waarin melding wordt gemaakt 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', moet worden verwezen naar de artikelen 1, 3 en 4*bis*, met vermelding van de nog van kracht zijnde bepalingen waarbij ze zijn gewijzigd.

5. In het achtste lid moet worden verwezen naar de wet van 29 december 2010 'houdende diverse bepalingen (I)' met vermelding van het juiste opschrift ervan.

6. In het negende lid moet worden verwezen naar de bepalingen van het Wetboek van economisch recht die volgens de steller van het ontwerp de rechtsgrond van het ontwerp vormen.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 40 en formule F 3-3.

DISPOSITIEF

Artikel 2

In onderdeel 9° behoort niet artikel 4, maar artikel 6 van het ontwerp te worden vermeld.

Artikelen 4 en 5

De artikelen 4 en 5, die afdeling 1 (“Productie en goedkeuringen van tachografen en hun accessoires”) vormen van hoofdstuk 2 (“Bepalingen inzake de tachograaf”), moeten worden aangevuld met een bepaling die uitvoering verleent aan artikel 20, lid 1, van verordening (EU) nr. 165/2014 wat betreft het vaststellen van de regelmaat waarmee de testen en controles die de fabrikanten volgens die bepaling in alle fasen van de levensduur van de apparaten moeten uitvoeren, verricht worden.

Artikel 13

In paragraaf 2, derde lid, moeten de woorden “bij gemotiveerde beslissing” vervallen. De verplichting tot uitdrukkelijke motivering vloeit immers reeds voort uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Ze hoeft dan ook niet te worden herhaald in een regelgevende tekst van een lagere rangorde.

Artikel 15

Het derde lid biedt de fabrikanten van voertuigen of hun vertegenwoordigers en de fabrikanten van het koetswerk van bussen en autocars de mogelijkheid om een erkenning met beperkte draagwijdte te krijgen voor het installeren van nieuwe tachografen aan boord van nieuwe voertuigen.

Aangezien het verordeningsbepalingen betreft, mag de bevoegdheid om de voorwaarden vast te stellen voor het verkrijgen van de erkenning met beperkte draagwijdte, niet overgedragen worden aan een gemachtigde van de minister.

Artikelen 29 tot 38

De artikelen 29 tot 38, die afdeling 3 (“Tachograafkaarten en [-]gegevens”) van hoofdstuk 2 van het ontwerp vormen, moeten worden aangevuld met een bepaling waarin de geldigheidsduur van de verschillende types tachograafkaarten wordt vastgesteld met inachtneming van de maximale geldigheidsduur bepaald in de artikelen 25, lid 1, en 26, lid 6, van verordening (EU) nr. 165/2014.

Artikel 30

In paragraaf 1 behoort niet te worden verwezen naar artikel 23, maar naar artikel 24, tweede lid of vierde lid.

Artikel 50

1. In de inleidende zin van paragraaf 1 moet worden verwezen naar bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 19 juli 2000 ‘betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg’, vervangen bij het koninklijk besluit van 19 juli 2013 en gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 19 april 2014 en 22 mei 2014.

2. In de Franse tekst van paragraaf 2 moeten bovendien de woorden “appendice 1^{er}” vervangen worden door “annexe 1”.

Artikel 52

De formulering van artikel 52 waarin staat dat artikel 14, § 3, “van toepassing blijft”, is vatbaar voor kritiek. Het zou beter zijn om in artikel 51 van het ontwerp te preciseren dat het koninklijk besluit van 14 juli 2005 wordt opgeheven met uitzondering van artikel 14, § 3, en artikel 52 weg te laten.

Bijlagen

In punt 1 van bijlage III bij het ontwerp behoort niet te worden verwezen naar artikel 25, maar naar artikel 26 van het ontwerp.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKING

Het ontwerp bevat een aantal grammaticale fouten. De steller van het ontwerp moet erop toezien dat ze worden verbeterd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY