RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.774/1/V
van 23 juli 2018

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot nadere bepaling van het begrip motorvoertuigen in de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 63.774/1/V
du 23 juillet 2018

sur

un projet d’arrêté royal ‘précisant la définition de la notion de véhicules automoteurs dans la loi du 21 novembre 1989 relative à l’assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs’

‡LW-CGHSLAEDA-GDHHEUQ‡

Op 21 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Consumenten verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 augustus 2018,(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot nadere bepaling van het begrip motorvoertuigen in de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 17 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bert THYS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juli 2018.

*

Le 21 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et des Consommateurs à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 7 août 2018 (**), sur un projet d'arrêté royal 'précisant la définition de la notion de véhicules automoteurs dans la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 17 juillet 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bert THYS, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bert THYS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 juillet 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-CGHSLAEDA-GDHHEUQ‡

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de inhoud van het begrip 'motorrijtuigen', zoals bepaald in artikel 1 van de wet van 21 november 1989 'betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen', aan te passen.

Daartoe wordt vooreerst een categorie bepaald die niet onder de definitie van 'motorrijtuigen' in artikel 1 van de wet van 21 november 1989 zou vallen, namelijk "de rij- of voertuigen, bestemd om zich over de grond te bewegen en die door een mechanische kracht kunnen worden gedreven, zonder aan spoorstaven te zijn gebonden voor zover deze louter door een mechanische kracht kunnen worden gedreven tot een door de constructie bepaalde maximumsnelheid van ten hoogste 25 km/u" (artikel 1 van het ontwerp).

Uit die categorie wordt vervolgens een subcategorie alsnog opnieuw onder de definitie van 'motorrijtuigen' gebracht, namelijk "de bromfietsen van klasse A zoals gedefinieerd in artikel 2, 2.17, 1), van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg" (artikel 2 van het ontwerp).

2. In het verslag aan de Koning wordt verduidelijkt dat bepaalde elektrische fietsen, gemotoriseerde voortbewegingstoestellen, speed pedelecs en elektrische rolstoelen worden beoogd die autonoom kunnen rijden. De doelstelling van de ontworpen regeling bestaat er dan in deze categorie van rij- of voertuigen aan de verzekeringsplicht te onttrekken en hun bestuurders als zwakke weggebruikers onder de automatische wettelijke vergoedingsregeling van artikel 29*bis* van de wet van 21 november 1989 te laten vallen.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Voor het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wordt rechtsgrond gezocht in artikel 1 van de wet van 21 november 1989, zoals gewijzigd bij de wet van 31 mei 2017, dat luidt als volgt:

"Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

Motorrijtuigen: rij- of voertuigen, bestemd om zich over de grond te bewegen en die door een mechanische kracht kunnen worden gedreven, zonder aan spoorstaven te zijn gebonden; al wat aan het rij- of voertuig is gekoppeld, wordt als een deel daarvan aangemerkt.

Met motorrijtuigen worden gelijkgesteld, de door de Koning bepaalde aanhangwagens die speciaal gebouwd zijn om aan een motorrijtuig te worden gekoppeld met het oog op het vervoer van personen of zaken. De Koning kan, bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, nader bepalen welke vervoermiddelen onder de definitie van motorrijtuigen vallen.

Verzekerden: zij wier aansprakelijkheid overeenkomstig de bepalingen van deze wet is gedekt.

Benadeelden: zij die schade hebben geleden welke grond oplevert voor de toepassing van deze wet, alsmede hun rechtverkrijgenden."

‡LW-CGHSLAEDA-GDHHEUQ‡

Krachtens de delegatie die hem is verleend in artikel 1, tweede lid, van de wet van 21 november 1989 vermag de Koning vervoermiddelen alsnog onder de definitie van motorrijtuigen te laten vallen. Dit lid heeft immers betrekking op met motorrijtuigen gelijkgestelde aanhangwagens en het verleent aan de Koning de bevoegdheid nader te bepalen "welke vervoermiddelen onder de definitie van motorrijtuigen vallen".

3.2. Aan de gemachtigde werd gevraagd uit te leggen op welke wijze artikel 1 van de wet van 21 november 1989 rechtsgrond zou kunnen bieden voor artikel 1 van het ontworpen besluit, dat welbepaalde rij- of voertuigen onttrekt aan wat volgens de wetgever als 'motorrijtuigen' moet worden beschouwd.

De gemachtigde antwoordde als volgt:

> "La justification de l'amendement qui a modifié l'article 1er de la loi RC auto n° 1 précise que '(…) l'habilitation donnée au Roi est modifiée pour qu'il puisse, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, préciser quels sont les moyens de transport relevant de la définition de véhicules automoteurs ou quels sont ceux qui en sont exclus.'[1]
>
> [1]DOC 54, 2414/002: http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2414/54K2414002.pdf."

Deze argumentatie kan evenwel niet worden bijgevallen, aangezien de delegatie in artikel 1, tweede lid, van de wet van 21 november 1989 op zich duidelijk is en als zodanig aan de Koning slechts de bevoegdheid verleent om nader te bepalen welke vervoermiddelen onder de wettelijke definitie van motorrijtuigen vallen, doch niet om welbepaalde vervoermiddelen daaraan te onttrekken.

3.3. Uit wat voorafgaat volgt dat het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit géén rechtsgrond kan vinden in artikel 1 van de wet van 21 november 1989 en aldus ook geen doorgang kan vinden.

4. Voor zoveel als nodig wenst de afdeling Wetgeving er nu reeds op te wijzen dat in een eventueel nieuw te ontwerpen regeling rekening zal moeten worden gehouden met richtlijn 2009/103/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 'betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid'. Artikel 5, lid 2, eerste alinea, van deze richtlijn laat de lidstaten weliswaar de mogelijkheid om voor "bepaalde typen" van voertuigen af te wijken van de verzekeringsplicht, maar laat niet toe om de definitie van 'voertuig' ('motorrijtuig' volgens de tekst van de wet van 21 november 1989) aan te passen en daarbij een algemene categorie van rij- en voertuigen uit te sluiten.

Een eventuele regeling zou bijgevolg op een andere manier moeten worden uitgewerkt: in de eerste plaats zou erop moeten worden gewezen dat de ontworpen regeling een omzetting betreft van richtlijn 2009/103/EG en vervolgens zou specifiek moeten worden afgeweken van de verzekeringsplicht van artikel 2, § 1, van de wet van 21 november 1989, waarbij de onderscheiden typen van rij- of voertuigen worden bepaald waarvoor wordt afgeweken van de verzekeringsplicht.

‡LW-CGHSLAEDA-GDHHEUQ‡

De steller van een dergelijk ontwerp zou er bovendien goed aan doen om de noodzakelijkheid van de afwijking van de verzekeringsplicht voor elk van die bepaalde typen van rij- of voertuigen afzonderlijk en afdoende te verantwoorden in het licht van het Europese en grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

*

‡LW-CGHSLAEDA-GDHHEUQ‡

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'adapter la teneur de la notion de 'véhicules automoteurs', qui fait l'objet de l'article 1er de la loi du 21 novembre 1989 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs'.

À cet effet, le projet prévoit tout d'abord une catégorie qui ne relèverait pas de la définition de 'véhicules automoteurs' énoncée à l'article 1er de la loi du 21 novembre 1989, à savoir « les véhicules destinés à circuler sur le sol et qui peuvent être actionnés par une force mécanique sans être liés à une voie ferrée pour autant que ceux-ci soient seulement actionnés par une force mécanique dont la vitesse maximale déterminée par sa construction est de 25 km / h » (article 1er du projet).

Ensuite, une sous-catégorie de cette catégorie est encore réinscrite dans la définition 'véhicules automoteurs', à savoir « les cyclomoteurs de classe A tels que définis à l'article 2, 2.17, 1), de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique » (article 2 du projet).

2. Le rapport au Roi précise que sont visés certains vélos électriques, les engins de déplacement motorisés, les speed pedelecs et les chaises roulantes électriques qui ont la capacité de rouler de manière autonome. L'objectif du dispositif en projet consiste donc à soustraire à l'obligation d'assurance cette catégorie de véhicules automoteurs et d'appliquer à leurs conducteurs, en tant qu'usagers faibles, le régime d'indemnisation légal automatique prévu par l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989.

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3.1. Le fondement juridique du projet d'arrêté royal soumis pour avis est recherché dans l'article 1er de la loi du 21 novembre 1989, modifié par la loi du 31 mai 2017, qui s'énonce comme suit :

« Pour l'application de la présente loi on entend :

Par véhicules automoteurs : les véhicules destinés à circuler sur le sol et qui peuvent être actionnés par une force mécanique sans être liés à une voie ferrée; tout ce qui est attelé au véhicule est considéré comme en faisant partie.

Sont assimilées aux véhicules automoteurs, les remorques construites spécialement pour être attelées à un véhicule automoteur en vue du transport de personnes ou de choses et qui sont déterminées par le Roi. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, préciser quels sont les moyens de transport relevant de la définition de véhicule automoteur.

Par assurés : les personnes dont la responsabilité est couverte conformément aux dispositions de la présente loi.

Par personnes lésées : les personnes qui ont subi un dommage donnant lieu à l'application de la présente loi, ainsi que leurs ayants droit ».

‡LW-CGHSLAEDA-GDHHEUQ‡

En vertu de la délégation que lui accorde l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 21 novembre 1989, le Roi a la faculté de faire encore entrer des moyens de transport dans la définition des véhicules automoteurs. En effet, cet alinéa concerne les remorques assimilées à des véhicules automoteurs et il confère au Roi le pouvoir de préciser « quels sont les moyens de transport relevant de la définition de véhicule automoteur ».

3.2. Il a été demandé au délégué d'expliquer de quelle manière l'article 1er de la loi du 21 novembre 1989 pourrait procurer un fondement juridique à l'article 1er de l'arrêté en projet qui soustrait des véhicules automoteurs déterminés à ce qui doit être considéré, aux yeux du législateur, comme 'véhicules automoteurs'.

Le délégué a répondu ce qui suit :

> « La justification de l'amendement qui a modifié l'article 1er de la loi RC auto n° 1 précise que '(…) l'habilitation donnée au Roi est modifiée pour qu'il puisse, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, préciser quels sont les moyens de transport relevant de la définition de véhicules automoteurs ou quels sont ceux qui en sont exclus.' [1]
>
> [1]DOC 54, 2414/002: http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2414/54K2414002.pdf ».

On ne saurait toutefois souscrire à cette argumentation, dès lors que la délégation inscrite à l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 21 novembre 1989 est claire par elle-même et qu'elle confère comme telle uniquement au Roi le pouvoir de préciser quels moyens de transport relèvent de la définition légale des véhicules automoteurs, mais pas d'exclure de cette définition des moyens de transport déterminés.

3.3. Il découle de ce qui précède que le projet d'arrêté royal soumis pour avis ne peut pas trouver son fondement juridique dans l'article 1er de la loi du 21 novembre 1989 et que, partant, il ne peut pas non plus se concrétiser.

4. À toutes fins utiles, la section de législation souhaite d'ores et déjà attirer l'attention sur le fait que si l'on envisageait d'élaborer un nouveau dispositif, il faudrait tenir compte de la directive 2009/103/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 'concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité'. S'il est vrai que l'article 5, paragraphe 2, premier alinéa, de cette directive accorde aux États membres la faculté de déroger à l'obligation d'assurance en ce qui concerne « certains types » de véhicules, il ne permet toutefois pas d'adapter la définition de 'véhicule' ('véhicule automoteur' selon le texte de la loi du 21 novembre 1989) et d'en exclure une catégorie générale de véhicules automoteurs.

Par conséquent, un dispositif éventuel devrait être élaboré différemment : en premier lieu, il faudrait indiquer que le dispositif en projet transpose la directive 2009/103/CE et il faudrait ensuite déroger spécifiquement à l'obligation d'assurance inscrite à l'article 2, § 1er, de la loi du 21 novembre 1989 en définissant les différents types de véhicules automoteurs pour lesquels il est dérogé à l'obligation d'assurance.

‡LW-CGHSLAEDA-GDHHEUQ‡

En outre, l'auteur d'un tel projet serait bien avisé de justifier, distinctement et adéquatement pour chacun de ces types de véhicules automoteurs, la nécessité de déroger à l'obligation d'assurance au regard du principe d'égalité européen et constitutionnel.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Jo BAERT

‡LW-CGHSLAEDA-GDHHEUQ‡