



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.086/VR
du 18 septembre 2018

advies 64.086/VR
van 18 september 2018

sur

over

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment au Protocole
portant amendement du Traité
sur un Système d’Information
Européen concernant les
Véhicules et les Permis de
conduire (EUCARIS), fait à
Luxembourg le 8 juin 2017’

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met het
Protocol tot wijziging van het
Verdrag betreffende een
Europees voertuig- en
rijbewijsinformatiesysteem
(EUCARIS), gedaan te
Luxemburg op 8 juni 2017’

Le 25 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [†] jusqu'au 10 septembre 2018, et prorogé jusqu'au 25 septembre 2018 ^{*}, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole portant amendement du Traité sur un Système d'Information Européen concernant les Véhicules et les Permis de conduire (EUCARIS), fait à Luxembourg le 8 juin 2017'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 18 septembre 2018. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Peter SOURBRON, Bernard BLERO, Wanda VOGEL et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Astrid TRUYENS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur, et Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 septembre 2018.

*

[†] Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *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.

^{*} Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Op 25 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd tot 10 september 2018[†] en verlengd tot 20 september 2018* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende een Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem (EUCARIS), gedaan te Luxemburg op 8 juni 2017'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 18 september 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Peter SOURBRON, Bernard BLERO, Wanda VOGEL en Koen MUYLLE, staatsraden, Astrid TRUYENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 september 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.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', tel qu'il a été complété par l'article 29, 2°, b), de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', les gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration des règles de police de la circulation routière.

En effet, les alinéas 1^{er} et 2 de cet article s'énoncent comme suit :

« § 4. Les Gouvernements seront associés :

[...]

3° à l'élaboration des règles de police générale à l'exception des règles de police de la navigation sur les voies navigables visées au § 1^{er}, X, 10°, et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport ;

Pour ce qui concerne l'élaboration des règles de police de la circulation routière, si, dans le cadre de cette association, un avis défavorable est rendu par l'un des gouvernements concernés, l'autorité fédérale compétente réunit une conférence interministérielle avant de prendre sa décision. À défaut d'accord, la décision finale revient au Conseil des Ministres fédéral ».

Cette obligation s'applique également lorsque, comme tel est le cas en l'occurrence, l'assentiment est donné à une convention internationale relative aux règles de police de la circulation routière.

2. Dans son avis n° 57.641/VR¹, donné en chambres réunies le 7 juillet 2015, la section de législation a considéré qu'une demande d'avis portant sur un projet d'arrêté royal entrant dans le champ d'application de l'article 6, § 4, 3°, alinéa 2, précité et ayant fait l'objet d'un avis défavorable de la part d'un gouvernement de région, est prématurée tant qu'il n'a pas pu être constaté que le projet ne doit pas être soumis au Conseil des ministres ou qu'il a été adopté par le Conseil des ministres. Ce même avis expose ce qui suit :

« Or, il est de jurisprudence constante que, lorsqu'une disposition fédérale prévoit qu'un projet d'arrêté royal doit faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres, il faut que cette délibération ait eu lieu avant de pouvoir demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État, à défaut de quoi la demande est irrecevable². La même conclusion s'impose lorsque la délibération en Conseil des ministres est imposée de manière conditionnelle et qu'il n'est pas établi, au moment où la section de législation est saisie, que l'acte faisant l'objet de la demande ne devra pas être soumis à cette délibération ».

¹ Avis n° 57.641/VR donné le 7 juillet 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 juillet 2016 'transposant la directive 2014/85/UE de la Commission du 1^{er} juillet 2014 modifiant la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57641.pdf>.

² Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 249.1 ; vademecum sur la procédure d'avis devant la section de législation du Conseil d'État, <http://www.raadvst-consetat.be>, onglets « Procédure », « Section de législation » et « Ici », p. 16 ; rapport annuel 2008-2009 du Conseil d'État, www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », p. 44.

Dans les avis n^{os} 57.803/4³ et 57.807/4⁴, le Conseil d'État a encore ajouté qu'« [i]l serait incohérent qu'un même projet d'arrêté puisse être considéré comme définitif à un stade précoce de sa procédure d'élaboration, puis se voir retirer ce caractère définitif à un stade pourtant plus avancé de cette même procédure s'il devait être constaté l'absence de délibération du Conseil des ministres dans l'hypothèse où celle-ci devait s'avérer nécessaire en raison d'un avis défavorable exprimé par un ou plusieurs gouvernements de région à l'issue de la procédure d'association ».

3. À la question de savoir si, conformément à l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions ont été associées à l'avant-projet soumis pour avis, le délégué a répondu par la négative.

4. Les régions n'ayant pas été associées à l'avant-projet soumis pour avis, il n'est pas exclu qu'en l'occurrence également, une concertation devrait s'avérer nécessaire en raison d'un avis défavorable exprimé par un ou plusieurs gouvernements de région à l'issue de la procédure prévue à l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Compte tenu de cette disposition légale particulière, la demande d'avis doit dès lors être considérée comme prématurée.

*

³ Avis n^o 57.803/4 donné le 9 juillet 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 19 février 2016 'modifiant l'arrêté ministériel du 23 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57803.pdf>.

⁴ Avis n^o 57.807/4 donné le 9 juillet 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 février 2016 'modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57807.pdf>.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De gewestregeringen moeten worden betrokken bij de opstelling van de politieregels voor het wegverkeer overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zoals het is aangevuld bij artikel 29, 2°, b), van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’.

Het eerste en tweede lid van dat artikel luiden immers als volgt:

“§ 4. De Regeringen worden betrokken bij:

(...)

3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in § 1, X, 10°, en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen;

Indien, wat de opstelling van de politieregels voor het wegverkeer betreft, in het kader van deze betrokkenheid een ongunstig advies wordt uitgebracht door een van de betrokken regeringen, organiseert de bevoegde federale overheid een interministeriële conferentie alvorens een beslissing te nemen. Bij gebrek aan een akkoord, neemt de federale Ministerraad de uiteindelijke beslissing.”

Die verplichting geldt ook wanneer, zoals hier het geval is, wordt voorzien in de instemming met een internationaal verdrag dat betrekking heeft op de politieregels voor het wegverkeer.

2. In advies 57.641/VR dat op 7 juli 2015 in verenigde kamers is gegeven,¹ heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State geoordeeld dat een adviesaanvraag met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit dat binnen het toepassingsgebied van het voornoemd artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, valt en waarover een ongunstig advies gegeven is door een gewestregering, voorbarig is zolang men niet heeft kunnen vaststellen dat het ontwerp niet hoeft te worden voorgelegd aan de Ministerraad of dat het is aangenomen door de Ministerraad. In datzelfde advies wordt het volgende uiteengezet:

“Wanneer een federale bepaling voorschrijft dat over een ontwerp van koninklijk besluit in de Ministerraad moet worden overlegd, moet dat overleg volgens de vaste adviespraktijk hebben plaatsgehad voordat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State kan worden gevraagd, omdat anders de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.² Dezelfde conclusie dringt zich op wanneer het overleg in de Ministerraad voorwaardelijk is voorgeschreven en het op het ogenblik waarop de afdeling Wetgeving

¹ Adv.RvS 57.641/VR van 7 juli 2015 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 21 juli 2016 ‘tot omzetting van richtlijn 2014/85/EU van de Commissie van 1 juli 2014 tot wijziging van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rijbewijs’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57641.pdf>.

² Voetnoot 4 van het geciteerde advies : *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 249.1; Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving, www.raadvst-consetat.be, tabs. “Procedure”, “Wetgeving” en “hier”, 16; jaarverslag 2008-2009 van de Raad van State, www.raadvst-consetat.be, tab “De instelling”, 44.

wordt geadieerd niet vaststaat dat dat overleg over de handeling waarop de aanvraag betrekking heeft, niet vereist is.”

In de adviezen 57.803/4³ en 57.807/4⁴ heeft de Raad van State daar nog aan toegevoegd dat het “onlogisch [zou] zijn dat eenzelfde ontwerpbesluit als definitief beschouwd zou kunnen worden in een vroeg stadium van de procedure voor het opstellen ervan, en dat het vervolgens dat definitieve karakter zou verliezen in een nochtans verder gevorderd stadium van diezelfde procedure, indien zou worden vastgesteld dat daarover niet is overlegd in de Ministerraad terwijl dat overleg noodzakelijk zou blijken te zijn wegens een ongunstig advies van een of meer gewestregeringen na afloop van de procedure van het erbij betrekken van die gewestregeringen”.

3. Gevraagd of de gewesten overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werden betrokken bij het voor advies voorgelegde voorontwerp, heeft de gemachtigde ontkennend geantwoord.

4. Vermits de gewesten niet werden betrokken bij het voor advies voorgelegde voorontwerp, valt niet uit te sluiten dat ook in dit geval overleg noodzakelijk zou blijken te zijn wegens een ongunstig advies van een of meer gewestregeringen na afloop van de procedure voorzien in artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Gelet op die bijzondere wetsbepaling moet de adviesaanvraag bijgevolg als voorbarig worden beschouwd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Jo BAERT

³ Adv.RvS 57.803/4 van 9 juli 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 19 februari 2016 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57803.pdf>.

⁴ Adv.RvS 57.807/4 van 9 juli 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 februari 2016 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57807.pdf>.