



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 65.490/4
du 26 mars 2019

advies 65.490/4
van 26 maart 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
au Code de la route'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het
Verkeersreglement'

Le 20 février 2019, 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 fer belges à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au Code de la route'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mars 2019.

*

Op 20 februari 2019 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 zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het Verkeersreglement'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 26 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 maart 2019.

*

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', 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 ».

2. Dans son avis n° 57.641/VR¹ donné 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, 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, <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} 57.803/4 ³ et 57.807/4 ⁴, la section de législation a 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. Dans son avis n° 64.086/VR ⁵ donné le 18 septembre 2018 la section de législation, après avoir récapitulé la légisprudence précitée, a considéré que celle-ci s'applique également aux avant-projets de loi en matière de police de la circulation routière, tant que la procédure d'association renforcée prévue par l'article 6, § 4, 3°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'a pas été menée à bonne fin.

4. Dans le cadre de la procédure d'association, le projet d'arrêté royal examiné a fait l'objet d'un avis négatif du Gouvernement flamand, en date du 21 septembre 2018. Par décision du 7 décembre 2018, le Conseil des Ministres a décidé de le renvoyer au Comité de Concertation ⁶. En sa séance du 19 décembre 2018, le Comité de concertation a pris la décision suivante :

« [L]e Comité a pris acte de la procédure convenue (avec la Région flamande) et (du fait) que le Ministre fédéral de la Mobilité soumettra le projet d'arrêté royal au Conseil d'État, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (délai de 60 jours), aux conditions déterminées par le Comité.

L'avis du Conseil d'État sera ensuite examiné en groupe de travail interfédéral (membres du GTI fédéral, cabinets régionaux et administrations en charge de la mobilité).

Si à l'issue du groupe de travail précité, il ne subsiste plus de points de désaccord, le Projet d'Arrêté Royal sera soumis à la signature du Chef de l'État.

Si à l'issue du groupe de travail précité, il subsiste des points de blocage, le dossier sera à nouveau soumis au Conseil des Ministres et au Comité de concertation ».

C'est suite à cette décision que le projet d'arrêté royal examiné a été soumis à l'avis de la section de législation.

³ Avis n° 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° 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>.

⁵ Avis n° 64.086/VR donné le 18 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'.

⁶ Voir la note au Comité de concertation figurant dans le dossier joint à la demande d'avis.

5. Comme l'a expliqué à plusieurs reprises la section de législation dans ses avis précités, ce n'est qu'au terme de la procédure de concertation, dans le cadre de la conférence interministérielle prévue par l'article 6, § 4, 3°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'il est possible de déterminer si un projet d'arrêté réglementaire en matière de police de la circulation routière faisant l'objet de l'avis défavorable d'un gouvernement de région, doit ou non être délibéré en Conseil des ministres.

La demande d'avis relative à un tel projet doit dès lors être considérée comme prématurée tant que la procédure de concertation précitée n'a pas abouti à un accord de l'ensemble des gouvernements concernés – permettant de poursuivre l'adoption du projet par arrêté royal ordinaire – ou, en cas de désaccord persistant, n'a pas été suivie d'une délibération sur ce point du Conseil des ministres fédéral auquel revient alors la décision finale ⁷.

Aucune de ces deux hypothèses n'étant actuellement rencontrée, la demande d'avis doit être considérée comme prématurée.

*

⁷ À cet égard, et compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation se doit en outre de rappeler qu'en raison de la démission du Gouvernement fédéral, la compétence de celui-ci se trouve actuellement limitée à l'expédition des affaires courantes.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Krachtens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het ontwerpen van de regels van de politie over het wegverkeer.

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.”

2. In haar advies 57.641/VR¹ d.d. 7 juli 2015 heeft de afdeling Wetgeving geoordeeld dat een adviesaanvraag met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit dat binnen het toepassingsgebied van dat 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 aan de Ministerraad voorgelegd hoeft te worden of dat het door de Ministerraad aangenomen is. 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 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 afdeling Wetgeving daaraan toegevoegd dat het

¹ Advies 57.641/VR d.d. 7 juli 2015 over een ontwerp dat geleid heeft 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/adviezen/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.

³ Advies 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/adviezen/57803.pdf>.

“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. In haar advies 64.086/VR⁵ d.d. 18 september 2018 heeft de afdeling Wetgeving eerst de voormelde jurisprudentie kort herhaald en vervolgens gesteld dat die ook geldt voor de voorontwerpen van wet inzake de politie over het wegverkeer zolang de procedure voor het nauwer betrekken van de gewestregeringen waarin artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, niet met goed gevolg doorlopen is.

4. In het kader van het betrekken van de gewestregeringen is over voorliggend ontwerp van koninklijk besluit op 21 september 2018 een negatief advies uitgebracht door de Vlaamse Regering. Vervolgens heeft de Ministerraad op 7 december 2018 besloten om het ontwerp voor te leggen aan het Overlegcomité.⁶ Daarna heeft het Overlegcomité tijdens zijn vergadering van 19 december 2018 de volgende beslissing genomen:

“Het Comité heeft akte genomen van de procedure die werd overeengekomen met het Vlaamse Gewest en van het feit dat de federale minister van Mobiliteit het ontwerp van koninklijk besluit zal voorleggen aan de Raad van State, in toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (termijn van 60 dagen), onder de voorwaarden zoals overeengekomen in punt 2.

Het advies van de Raad van State zal daarna worden besproken in een interfederale werkgroep (leden van de federale interkabinettenwerkgroep, regionale kabinetten en administraties die met Mobiliteit zijn belast).

Indien er na afloop van de bespreking in voormelde werkgroep geen punten van onenigheid meer zijn, zal het ontwerp van koninklijk besluit ter ondertekening worden voorgelegd aan het Staatshoofd.

Indien er na afloop van de bespreking in voormelde werkgroep blokkeringspunten blijven bestaan, zal het dossier opnieuw aan de Ministerraad en aan het Overlegcomité worden voorgelegd.”

Ten gevolge van die beslissing is voorliggend ontwerp van koninklijk besluit om advies voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

⁴ Advies 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/adviezen/57807.pdf>.

⁵ Advies 64.086/VR d.d. 18 september 2018 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’.

⁶ Zie de nota aan het Overlegcomité dat vervat is in het dossier dat bij adviesaanvraag gevoegd is.

5. Zoals de afdeling Wetgeving in haar voormelde adviezen herhaaldelijk uitgelegd heeft, kan pas na afloop van de overlegprocedure, in het kader van de interministeriële conferentie waarin artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, bepaald worden of in de Ministerraad al dan niet overleg gepleegd dient te worden over een ontwerp van verordeningsbesluit inzake de politie over het wegverkeer waarover een gewestregering een ongunstig advies uitgebracht heeft.

De adviesaanvraag betreffende een dergelijk ontwerp dient dan ook als voorbarig beschouwd te worden zolang de voormelde overlegprocedure niet geleid heeft tot een akkoord waarbij alle betrokken regeringen zich aangesloten hebben – wat het mogelijk zou maken om het ontwerp uit te vaardigen als een gewoon koninklijk besluit – of zolang, indien de regeringen het onderling niet eens raken, op die overlegprocedure geen overleg ter zake gevolgd is in de federale Ministerraad, die in dat geval de “uiteindelijke beslissing” kan nemen.⁷

Aangezien thans aan geen van deze beide voorwaarden voldaan is, dient de adviesaanvraag als voorbarig beschouwd te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁷ In dat verband en gelet op het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, dient de afdeling Wetgeving er bovendien op te wijzen dat de bevoegdheid van de federale regering wegens het ontslag van de regering beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken.