CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.887/4
du 21 février 2022

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité, l'arrêté royal du 10 octobre 1974 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les cyclomoteurs et les motocyclettes ainsi que leurs remorques et modifiant 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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.887/4
van 21 februari 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, het koninklijk besluit van 10 oktober 1974 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen en tot wijziging 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'

‡LW-CDCWPEFDE-HAIIHXX‡

Le 24 janvier 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité, l'arrêté royal du 10 octobre 1974 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les cyclomoteurs et les motocyclettes ainsi que leurs remorques et modifiant 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 février 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 février 2022.

*

Op 24 januari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, het koninklijk besluit van 10 oktober 1974 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen en tot wijziging 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'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 21 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 2022.

*

‡LW-CDCWPEFDE-HAIIHXX‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

RECEVABILITÉ

1. Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 aout 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 1er et 2 de cette disposition s'énoncent comme suit :

« 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 § 1er, 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 ».

Consulté dans le cadre de cette procédure d'association, le Gouvernement flamand a formulé, le 26 novembre 2021, l'avis suivant :

« De Vlaamse Regering beslist:

1. in te stemmen met bovengenoemd voorontwerp van koninklijk besluit, met uitzondering van artikel 7, 1° van het voorontwerp van koninklijk besluit;

2. aan de federale overheid te vragen om in overleg te gaan over art. 7, 1° van voornoemd voorontwerp van koninklijk besluit wegens de onduidelijkheden qua bevoegdheidsverdeling die ten grondslag ligt van het ontworpen artikel;

3. de minister-president van de Vlaamse Regering te gelasten de federale minister van Mobiliteit van deze beslissing in kennis te stellen ».

L'avis favorable du Gouvernement flamand ne couvre donc pas l'article 7, 1°, du projet examiné, pour lequel la mise en œuvre d'une procédure de concertation est, au contraire, expressément demandée.

‡LW-CDCWPEFDE-HAIIHXX‡

2. Par une lettre datée du 21 janvier 2022, le demandeur d'avis a répondu à cet avis partiellement favorable dans les termes suivants :

> « Het advies van de Vlaamse Regering over het bovenvermelde voorontwerp van koninklijk besluit werd goed ontvangen, waarvoor dank.
>
> Uw vraag voor een overleg met betrekking tot een mogelijke uitbreiding van artikel 37.5 tot bepaalde gewestelijke ambtenaren is pertinent. Er moet inderdaad, samen met de drie gewesten, worden bekeken welke van de bevoegde personen die door de verschillende gewesten in artikel 3 van de wegcode werden opgenomen, moeten toegevoegd worden in artikel 37.5 van het verkeersreglement. Dit zal bij het overleg met de gewesten in het kader van een volgende aanpassing van het verkeersreglement meegenomen worden.
>
> Dat overleg staat de inwerkintreding van de aangepaste lijst in artikel 37.5 echter niet in de weg. Zoals ook is aangegeven in de nota aan de Vlaamse Regering (VR 2021 2611 DOC.1319/1BIS) is er geen twijfel over het feit dat het aan de federale overheid toekomt om, in het kader van de algemene politie op het wegverkeer, een regeling te treffen voor het verkeer van prioritaire voertuigen. Voor de federale overheid is er ook geen twijfel over de draagwijdte van artikel 3, 5° dat conform de wet van 16 juli 2021 betrekking heeft op 'de veldwachters, bedoeld in artikel 61 van het Veldwetboek, aangesteld door de deputaties van de provincieraden, binnen de grenzen van hun territoriale bevoegdheid' ».

L'article 7, 1°, du projet, vise à modifier l'article 37.5, 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'. Il s'agit donc d'une règle de police de la circulation routière dont l'élaboration est soumise à la procédure d'association renforcée prévue à l'article 6, § 4, 3°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

Dans son avis n° 57.641/VR [1] 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, de la loi spéciale du 8 aout 1980 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 légisprudence 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 irrecevable [2]. La même

[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 1er 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. Cette légisprudence a été réitérée à de nombreuses reprises, notamment dans les avis n° 68.711/1, donné le 18 février 2021 sur un projet d'arrêté royal 'concernant le stockage, la fabrication, le transport, la cession et l'emploi des explosifs', n° 68.745/4, donné le 24 février 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 8 juin 2021 'modifiant 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', et n° 69.279/1/2/4, donné le 3 mai 2021 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 21 juin 2021.

[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

‡LW-CDCWPEFDE-HAIIHXX‡

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 ».

L'article 7, 1°, du projet, ne pourra dès lors être adopté qu'après que la concertation en conférence interministérielle prévue par l'article 6, §4, 3°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980 et expressément demandée par le Gouvernement flamand, ait été réalisée. À défaut d'accord dans ce cadre, cette adoption nécessitera, en outre, une délibération préalable en Conseil des ministres.

À cet égard, il doit également être noté que, contrairement à ce qu'expose le demandeur d'avis dans sa réponse, adressée au Ministre Président du Gouvernement flamand en date du 21 janvier 2022, la circonstance que l'Autorité fédérale estime qu'il n'y a pas de doute quant à sa compétence pour adopter cette disposition modificative, ne la dispense pas de l'accomplissement de cette formalité préalable, dont la portée dépasse, en outre, l'examen de cette seule question.

Conformément à la légisprudence précitée, la saisine de la section de législation doit donc être considérée comme prématurée en ce qui concerne cette seule disposition du projet.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

À l'alinéa 2, il convient d'ajouter que l'article 1er 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', a encore été modifié par la loi du 31 juillet 2020 [3].

DISPOSITIF

1. Dans les articles 1er et 4, il convient de remplacer respectivement le mot « précité » par l'intitulé complet des arrêtés royaux du 15 mars 1968 et du 10 octobre 1974.

2. La rédaction des articles 1er à 6 sera soigneusement revue, afin d'y mentionner l'ensemble des modifications encore en vigueur déjà subies par les dispositions qu'ils visent à modifier, et d'y spécifier s'il s'agit d'insertion, de modification ou de remplacement.

*

« 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.

[3] Loi du 31 juillet 2020 'modifiant 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 et modifiant l'arrêté royal du 23 décembre 1994 portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation', article 2.

‡LW-CDCWPEFDE-HAIIHXX‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONTVANKELIJKHEID

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

Het eerste en het tweede lid van die bepaling stellen immers het volgende:

"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."

De Vlaamse Regering is in het kader van die procedure geraadpleegd en heeft op 26 november 2021 het volgende advies uitgebracht:

"De Vlaamse Regering beslist:

1. in te stemmen met bovengenoemd voorontwerp van koninklijk besluit, met uitzondering van artikel 7, 1° van het voorontwerp van koninklijk besluit;

2. aan de federale overheid te vragen om in overleg te gaan over art. 7, 1° van voornoemd voorontwerp van koninklijk besluit wegens de onduidelijkheden qua bevoegdheidsverdeling die ten grondslag ligt van het ontworpen artikel;

3. de minister-president van de Vlaamse Regering te gelasten de federale minister van Mobiliteit van deze beslissing in kennis te stellen."

Het gunstige advies van de Vlaamse Regering slaat dus niet op artikel 7, 1°, van het voorliggende ontwerp, waarvoor integendeel uitdrukkelijk om een overlegprocedure wordt verzocht.

‡LW-CDCWPEFDE-HAIIHXX‡

2. De adviesaanvrager heeft met een brief van 21 januari 2022 als volgt op dat gedeeltelijk gunstige advies geantwoord:

> "Het advies van de Vlaamse Regering over het bovenvermelde voorontwerp van koninklijk besluit werd goed ontvangen, waarvoor dank.
>
> Uw vraag voor een overleg met betrekking tot een mogelijke uitbreiding van artikel 37.5 tot bepaalde gewestelijke ambtenaren is pertinent. Er moet inderdaad, samen met de drie gewesten, worden bekeken welke van de bevoegde personen die door de verschillende gewesten in artikel 3 van de wegcode werden opgenomen, moeten toegevoegd worden in artikel 37.5 van het verkeersreglement. Dit zal bij het overleg met de gewesten in het kader van een volgende aanpassing van het verkeersreglement meegenomen worden.
>
> Dat overleg staat de inwerkintreding van de aangepaste lijst in artikel 37.5 echter niet in de weg. Zoals ook is aangegeven in de nota aan de Vlaamse Regering (VR 2021 2611 DOC.1319/1BIS) is er geen twijfel over het feit dat het aan de federale overheid toekomt om, in het kader van de algemene politie op het wegverkeer, een regeling te treffen voor het verkeer van prioritaire voertuigen. Voor de federale overheid is er ook geen twijfel over de draagwijdte van artikel 3, 5° dat conform de wet van 16 juli 2021 betrekking heeft op 'de veldwachters, bedoeld in artikel 61 van het Veldwetboek, aangesteld door de deputaties van de provincieraden, binnen de grenzen van hun territoriale bevoegdheid'."

Artikel 7, 1°, van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 37.5 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'. Het gaat dus om een regel inzake de politie over het wegverkeer, wat inhoudt dat de procedure moet worden gevolgd waarbij gewestregeringen nauwer worden betrokken bij het uitwerken van de regel, zoals die is vastgelegd in artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 57.641/VR[1] van 7 juli 2015 geoordeeld dat een adviesaanvraag betreffende een ontwerp van koninklijk besluit dat binnen het toepassingsgebied van artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 valt en waarover een gewestregering een ongunstig advies heeft gegeven, voorbarig is zolang men niet heeft kunnen vaststellen dat het ontwerp niet aan de Ministerraad hoeft te worden voorgelegd of dat het door de Ministerraad is aangenomen. 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

[1] Advies 57.641/VR, op 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/adviezen/57641.pdf. Die adviespraktijk is meermalen herhaald, onder meer in advies 68.711/1, op 18 februari 2021 gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de opslag, de fabricatie, het transport, de afgifte en het gebruik van springstoffen', in advies 68.745/4, op 24 februari 2021 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 8 juni 2021 'tot wijziging 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', en in advies 69.279/1/2/4, op 3 mei 2021 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 21 juni 2021.

‡LW-CDCWPEFDE-HAIIHXX‡

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."

Artikel 7, 1°, van het ontwerp kan bijgevolg pas worden vastgesteld nadat het overleg in een interministeriële conferentie, waarin is voorzien in artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en waarom uitdrukkelijk is gevraagd door de Vlaamse Regering, heeft plaatsgevonden. Als in dat kader geen overeenstemming wordt bereikt, kan de betreffende bepaling bovendien maar worden vastgesteld na voorafgaande beraadslaging in de Ministerraad.

In dat verband moet ook worden opgemerkt dat, anders dan wat de adviesaanvrager in zijn antwoord aan de minister-president van de Vlaamse Regering van 21 januari 2022 uiteenzet, het feit dat de federale overheid meent dat er geen twijfel bestaat over het feit dat zij bevoegd is om die wijzigingsbepaling vast te stellen, die overheid niet ontslaat van de verplichting om dat voorafgaande vormvereiste, dat meer inhoudt dan het onderzoek van die ene kwestie, te vervullen.

Overeenkomstig de voornoemde adviespraktijk moet dus worden geoordeeld dat, wat betreft die ene bepaling van het ontwerp, de afdeling Wetgeving voorbarig is geadieerd.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

In het tweede lid moet aanvullend worden vermeld dat artikel 1 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', nog gewijzigd is bij de wet van 31 juli 2020.[3]

DISPOSITIEF

1. In de artikelen 1 en 4 dient het woord "voornoemde" te worden vervangen door het volledige opschrift van respectievelijk het koninklijk besluit van 15 maart 1968 en het koninklijk besluit van 10 oktober 1974.

[2] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies*: Beginselen 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] Wet van 31 juli 2020 'tot wijziging 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 en tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 december 1994 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en de regeling van de administratieve controle van de instellingen belast met de controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen', artikel 2.

‡LW-CDCWPEFDE-HAIIHXX‡

2. De redactie van de artikelen 1 tot 6 moet zorgvuldig worden herzien zodat alle nog geldende wijzigingen worden vermeld die reeds zijn aangebracht in de bepalingen die bij het ontwerp gewijzigd worden, en zodat duidelijk wordt aangegeven of het gaat om een invoeging, een wijziging dan wel een vervanging.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Martine BAGUET

‡LW-CDCWPEFDE-HAIIHXX‡