



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.981/2
du 4 décembre 2023

advies 74.981/2
van 4 december 2023

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
6 décembre 2005 relative à la
répartition d’une partie des
recettes fédérales en matière
de sécurité routière’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
6 december 2005 betreffende
de verdeling van een deel van
de federale ontvangsten inzake
verkeersveiligheid’

Le 28 novembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 6 décembre 2005 relative à la répartition d'une partie des recettes fédérales en matière de sécurité routière'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 4 décembre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 décembre 2023.

*

Op 28 november 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 6 december 2005 betreffende de verdeling van een deel van de federale ontvangsten inzake verkeersveiligheid'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 4 december 2023. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 december 2023.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« De hoogdringendheid van deze aanvraag wordt gemotiveerd als volgt. De doelstelling van het wetsontwerp is om een substantiële budgettaire verhoging wettelijk te verankeren van het aandeel dat de Geïntegreerde Politie, de FOD Justitie en de FOD Mobiliteit actueel ontvangen uit de gemeenschappelijke ontvangsten uit het Verkeersveiligheidsfonds. Het verhoogd aandeel voor de respectievelijke diensten zal er mede voor zorgen dat de broodnodige investeringen kunnen gebeuren inzake verkeersveiligheid en de ketenverwerking van verkeersinbreuken te garanderen en te optimaliseren. Deze investeringen zijn dringend nodig op het vlak van de vaststelling van verkeersinbreuken (ANPR controles, trajectcontroles, aankopen van camera's) en de verwerkingen van de inbreuken tot boetes. Zonder deze investeringen zullen niet alleen de inkomsten terugvallen maar zal ook de verkeersveiligheid inboeten door het verminderd toezicht op de verkeersovertredingen.

Deze aanvraag tot budgettaire verhoging werd reeds eind 2022 voorbereid en diende tweemaal te worden uitgesteld en werd doorverwezen voor beslissing naar het begrotingsconclaaf. Bijgevolg werd de principebeslissing voor de verhoging van de aandelen voor de drie diensten in oktober 2023 goedgekeurd door het begrotingsconclaaf. Aangezien één van de voorwaarden voor de goedkeuring van de verhoging een geïntegreerd actieplan was van de drie ontvangende diensten, werd het wetsontwerp goedgekeurd door de Ministerraad op 24 november 2023. Gezien het regelgevend traject dat nog doorlopen moet worden verzoeken wij de Raad van State het advies bij hoogdringendheid te verstrekken. Indien de wet niet van kracht wordt op 1 januari 2024 kunnen de nodige budgetten niet vrij gemaakt worden om de nodige investeringen in het ANPR-netwerk en de verkeersveiligheid te kunnen uitvoeren ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

La motivation de l'urgence invoque la nécessité, pour des raisons budgétaires, que la loi en projet entre en vigueur au 1^{er} janvier 2024.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

En relation avec l'urgence invoquée :

1° L'article 2, 2°, de l'avant-projet fixe le montant octroyé « au Service public fédéral Mobilité et Transports pour le suivi et l'amélioration de la politique criminelle en matière de sécurité routière et pour permettre l'accroissement des consultations de la Banque-Carrefour Véhicules (DIV) par les services de police » et ce, d'une part, pour l'année 2024 et, d'autre part, pour l'année 2025 ; dans la mesure où cette disposition fixe le montant pour l'année 2025, l'urgence n'est pas valablement motivée au sens de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

2° L'article 4 de l'avant-projet prévoit que « l'article 2, 1°, 2° et 3°[,] produit ses effets à partir du [lire : entre en vigueur le] 1^{er} janvier 2024 ».

Aucune date spécifique d'entrée en vigueur n'est en revanche prévue pour l'article 3 de l'avant-projet, qui entrera donc en vigueur le dixième jour suivant celui de la publication de la loi en projet au *Moniteur belge*, conformément à l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires' ¹.

S'agissant de l'article 3, l'urgence invoquée est donc démentie par l'article 4 de l'avant-projet.

En conclusion, la demande est irrecevable en ce qui concerne l'article 2, 2°, dans la mesure où cette disposition fixe un montant pour l'année 2025, et en ce qui concerne l'article 3 de l'avant-projet.

Ces dispositions ne seront dès lors pas examinées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Les alinéas 1^{er} à 6 du préambule seront omis.

¹ Surabondamment, cette disposition envisage de modifier l'article 6 de la loi du 6 décembre 2005 'relative à la répartition d'une partie des recettes fédérales en matière de sécurité routière' en vue de prendre en considération des défusions et refusions de communes. L'exposé des motifs mentionne à ce propos que « certaines fusions seront effectives dès le 1^{er} janvier 2025 » – et non le 1^{er} janvier 2024.

DISPOSITIF

Article 2

Dans son avis 60.482/1-2-3-4 donné le 23 novembre 2016 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 25 décembre 2016, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« L'article 68 de l'avant-projet vise à remplacer l'ensemble du chapitre II de la loi du 6 décembre 2005 'relative à l'établissement et au financement de plans d'action en matière de sécurité routière', afin de redéfinir les modalités de répartition des recettes budgétaires fédérales en matière de sécurité routière provenant des auteurs d'infraction en la matière ².

Pour ce qui concerne la partie de ces recettes attribuées à la police intégrée, l'intervention du législateur est effectivement nécessaire, afin de satisfaire au prescrit de l'article 184 de la Constitution, comme l'a notamment rappelé la section de législation dans ses avis 39.019/2/V et 47.385/4 ³.

Pour ce qui concerne les parties de ces recettes attribuées aux Services publics fédéraux Justice et Mobilité et Transports, l'intervention du législateur ordinaire ne fait, par contre, qu'anticiper l'intervention nécessaire du législateur budgétaire, lequel demeurera libre de revenir sur les choix annoncés par les dispositions en projet ; la portée normative de ces dernières demeurant ainsi limitée » ⁴.

Cette observation demeure d'actualité pour l'article 2 de l'avant-projet.

*

² *Note de bas de page n° 12 de l'avis cité* : Qu'il s'agisse d'amendes pénales proprement dites, ou de sommes dont le paiement éteint l'action publique.

³ *Note de bas de page n° 13 de l'avis cité* : Données respectivement le 31 août 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 6 décembre 2005 précitée, et les 9 et 10 novembre 2009 sur un avant-projet devenu la loi programme du 23 décembre 2009.

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2208/001, pp. 155 et 156, observation formulée sous l'article 68.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief met de adviesaanvraag luidt als volgt:

“De hoogdringendheid van deze aanvraag wordt gemotiveerd als volgt. De doelstelling van het wetsontwerp is om een substantiële budgettaire verhoging wettelijk te verankeren van het aandeel dat de Geïntegreerde Politie, de FOD Justitie en de FOD Mobiliteit actueel ontvangen uit de gemeenschappelijke ontvangsten uit het Verkeersveiligheidsfonds. Het verhoogd aandeel voor de respectievelijke diensten zal er mede voor zorgen dat de broodnodige investeringen kunnen gebeuren inzake verkeersveiligheid en de ketenverwerking van verkeersinbreuken te garanderen en te optimaliseren. Deze investeringen zijn dringend nodig op het vlak van de vaststelling van verkeersinbreuken (ANPR controles, trajectcontroles, aankopen van camera's) en de verwerkingen van de inbreuken tot boetes. Zonder deze investeringen zullen niet alleen de inkomsten terugvallen maar zal ook de verkeersveiligheid inboeten door het verminderd toezicht op de verkeersovertredingen.

Deze aanvraag tot budgettaire verhoging werd reeds eind 2022 voorbereid en diende tweemaal te worden uitgesteld en werd doorverwezen voor beslissing naar het begrotingsconclaaf. Bijgevolg werd de principebeslissing voor de verhoging van de aandelen voor de drie diensten in oktober 2023 goedgekeurd door het begrotingsconclaaf. Aangezien één van de voorwaarden voor de goedkeuring van de verhoging een geïntegreerd actieplan was van de drie ontvangende diensten, werd het wetsontwerp goedgekeurd door de Ministerraad op 24 november 2023. Gezien het regelgevend traject dat nog doorlopen moet worden verzoeken wij de Raad van State het advies bij hoogdringendheid te verstrekken. Indien de wet niet van kracht wordt op 1 januari 2024 kunnen de nodige budgetten niet vrij gemaakt worden om de nodige investeringen in het ANPR-netwerk en de verkeersveiligheid te kunnen uitvoeren”.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

GEDEELTELIJKE ONONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

In de motivering van de spoedeisendheid staat te lezen dat de ontworpen wet om budgettaire redenen op 1 januari 2024 in werking moet treden.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

In verband met de aangevoerde spoedeisendheid wordt op het volgende gewezen:

1° Artikel 2, 2°, van het voorontwerp stelt het bedrag vast dat wordt toegekend “aan de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer voor de opvolging en verbetering van het strafrechtelijk beleid inzake verkeersveiligheid en om de verhoging van de raadplegingen van de Kruispuntbank Voertuigen (DIV) door de politie mogelijk te maken”, en dit enerzijds voor 2024 en anderzijds voor 2025. Voor zover die bepaling het bedrag voor 2025 vaststelt, is de spoedeisendheid niet naar behoren gemotiveerd in de zin van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

2° Artikel 4 van het voorontwerp bepaalt: “Artikel 2, 1°, 2° en 3°[,] heeft uitwerking vanaf (lees: treedt in werking op) 1 januari 2024”.

Daarentegen wordt geen specifieke datum voor de inwerkingtreding van artikel 3 van het voorontwerp bepaald, zodat dat artikel in werking zal treden op de tiende dag na de dag waarop het ontworpen besluit in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.¹

Wat artikel 3 betreft, wordt de aangevoerde spoedeisendheid dus door artikel 4 van het voorontwerp ontkracht.

Het besluit is dat de adviesaanvraag onontvankelijk is wat betreft artikel 2, 2°, in zoverre die bepaling een bedrag voor het jaar 2025 bepaalt, en wat betreft artikel 3 van het voorontwerp.

Die bepalingen worden dus niet onderzocht.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

INDIENINGSBESLUIT

Het eerste tot het zesde lid van de aanhef moeten worden weggelaten.

¹ Er wordt ten overvloede op gewezen dat die bepaling strekt tot wijziging van artikel 6 van de wet van 6 december 2005 ‘betreffende de verdeling van een deel van de federale ontvangsten inzake verkeersveiligheid’, om rekening te houden met defusies en nieuwe fusies van gemeenten. De memorie van toelichting stelt daarover dat “[s]ommige fusies (...) reeds op 1 januari 2025 [zullen] ingaan” – en niet op 1 januari 2024.

DISPOSITIEFArtikel 2

In advies 60.482/1-2-3-4 van 23 november 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 25 december 2016 heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

“Artikel 68 van het voorontwerp strekt ertoe het hele hoofdstuk II van de wet van 6 december 2005 ‘betreffende de opmaak en financiering van actieplannen inzake verkeersveiligheid’ te vervangen met het oog op het opnieuw vaststellen van de nadere regels voor het verdelen van de ontvangsten van de federale begroting inzake verkeersveiligheid die afkomstig zijn van de verkeersovertreders.²

Voor het deel van die ontvangsten die aan de geïntegreerde politie toegekend worden, dient de wetgeving daartoe immers handelend op te treden om te voldoen aan hetgeen bepaald is in artikel 184 van de Grondwet, zoals de afdeling Wetgeving reeds in herinnering gebracht heeft in haar adviezen 39.019/2/V en 47.385/4.³

Voor de delen van die ontvangsten die toegekend worden aan de Federale Overheidsdienst Justitie en aan de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, beperkt het handelend optreden van de gewone wetgever zich daarentegen tot het anticiperen op de actie die noodzakelijkerwijs ondernomen moet worden door de begrotingswetgever, die vrij zal zijn om terug te komen op de keuzes die aangekondigd worden bij de ontworpen bepalingen, waarvan de regelgevende kracht aldus beperkt blijft”.⁴

Die opmerking blijft geldig voor artikel 2 van het voorontwerp.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

² Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Ongeacht of het gaat om de strafrechtelijke geldboetes zelf dan wel om bedragen waarvan de betaling de strafvordering doet vervallen.

³ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Adviezen die respectievelijk gegeven zijn op 31 augustus 2005 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de voornoemde wet van 6 december 2005, en op 9 en 10 november 2009 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 23 december 2009.

⁴ Parl.St. Kamer 2016-17, nr. 54-2208/001, 155-156, opmerking over artikel 68.