



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.082/4
du 21 octobre 2024

advies 77.082/4
van 21 oktober 2024

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 23 juillet 2001 relatif à
l'immatriculation de
véhicules'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijzi[gi]ng van het
ministerieel besluit van
23 juli 2001 betreffende de
inschrijving van voertuigen'

Le 24 septembre 2024, 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 ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 23 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 octobre 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 octobre 2024.

*

Op 24 september 2024 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 ministerieel 'besluit tot wijzi[gi]ng van het ministerieel besluit van 23 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 21 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, 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 Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 oktober 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

Les délégations de pouvoirs réglées par l'article 1^{er} du projet ne présentent pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 ¹.

La demande d'avis est dès lors irrecevable en ce qu'elle porte sur cet article 1^{er}.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Dans son avis 66.275/4 donné le 24 juin 2019 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 15 décembre 2019 'modifiant l'arrêté ministériel du 23 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules', la section de législation a formulé l'observation suivante :

« L'article 24 du projet énonce des spécifications techniques applicables aux reproductions de marques d'immatriculation, lesquelles doivent être qualifiées de produits au sens de l'article 1^{er}, a), de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

Il fera par conséquent l'objet de la procédure de communication prévue par l'article 5, paragraphe 1, de la directive ».

¹ Voir en ce sens l'avis 31.531/4 donné le 13 juin 2001 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 23 juillet 2001 'relatif à l'immatriculation des véhicules'.

Cette observation vaut pour l'article 2 du projet, lequel vise notamment à modifier l'article 24, § 4, 1°, de l'arrêté ministériel du 23 juillet 2001 'relatif à l'immatriculation des véhicules', afin d'y ajouter la possibilité d'utiliser un troisième type de plaque en alliage d'aluminium (type EN 3105) pour la fabrication de reproductions de marques d'immatriculation.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Le projet examiné a pour objectif principal d'insérer dans l'arrêté ministériel du 23 juillet 2001 un nouveau chapitre *VIbis* intitulé : « Procédure d'agrément des fabricants des reproductions de marque d'immatriculation », comprenant les articles 24/1 à 24/9, renvoyant à une nouvelle annexe 6 intitulée « Procédure d'agrément concernant les conditions techniques auxquelles doivent répondre les reproductions des marques d'immatriculation ».

Le chapitre *VIbis* et l'annexe 6 en projet se donnent pour fondement juridique les articles 18 et 21 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 'relatif à l'immatriculation des véhicules'. L'article 18, qui subdélègue au ministre le soin de fixer les dimensions, la forme, la couleur et le contenu du certificat d'immatriculation, ne procure cependant aucun fondement juridique au projet. L'article 21, tel que remplacé par l'arrêté royal du 6 novembre 2010 ², dispose pour sa part :

« Le ministre détermine les dimensions, la forme, la couleur, l'inscription et le graphisme des marques d'immatriculation et des reproductions ainsi que les conditions techniques auxquelles les reproductions doivent répondre. Le ministre peut instaurer une procédure de certification, dont il détermine les modalités ».

L'imposition d'une obligation d'agrément dans le chef des fabricants d'un produit ou de leurs représentants constitue une restriction importante à la liberté d'entreprendre qui, pour être admissible, doit reposer sur une autorisation expresse du législateur, ou, à tout le moins, sur une habilitation pouvant être considérée comme emportant naturellement le pouvoir d'adopter des mesures en ce sens ³.

En l'espèce, l'article 1^{er} de la loi 'relative à la police de la circulation routière', coordonnée le 16 mars 1968, ne peut être considéré comme procurant un fondement légal suffisant à la mise en place du régime d'agrément en projet.

² Arrêté royal du 6 novembre 2010 'modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules', article 9. La seconde phrase de l'article 21 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, qui dispose que « [l]e ministre peut instaurer une procédure de certification, dont il détermine les modalités », ne figurait pas dans le texte du projet d'arrêté royal soumis à l'avis de la section de législation et qui a fait l'objet de l'avis 47.929/4 donné le 29 mars 2010.

³ Voir notamment l'avis 69.012/4 donné le 8 avril 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juillet 2021 'relatif à la protection des animaux au moment de leur mise à mort'.

En outre et à fortiori, la fixation du régime d'agrément défini dans le chapitre VIbis en projet ne constitue pas une mesure accessoire ou de détail pouvant être entièrement subdéléguée au ministre ; seule la fixation de certaines modalités d'application d'un tel régime, à la condition qu'elles revêtent un tel caractère accessoire ou de détail, peuvent être déléguées à un ministre ⁴.

Compte tenu du caractère fondamental de cette observation, l'examen des articles 3 à 5 et de l'annexe ne sera pas poursuivi plus avant.

*

⁴ Voir en ce sens l'avis 69.531/3 donné le 5 juillet 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 juillet 2021 'tot bepaling van de voorwaarden voor de nascholing met e-learning in het kader van een proefproject en tot wijziging van artikel 4, 45 en 47 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E'.

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.

GEDEELTELIJKE ONONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

De bevoegdheidsdelegaties waarin artikel 1 van het ontwerp voorziet, zijn niet van verordenende aard in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973.¹

De adviesaanvraag is derhalve onontvankelijk in zoverre ze betrekking heeft op dat artikel 1.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat nagegaan wordt of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid ingepast kan worden, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

In haar advies 66.275/4 van 24 juni 2019 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 15 december 2019 ‘tot wijz[ig]ing van het ministerieel besluit van 23 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen’, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“In artikel 24 van het ontwerp worden technische specificaties vermeld die gelden voor de reproductie van kentekenplaten, die moeten worden gekwalificeerd als producten in de zin van artikel 1, a), van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

¹ Zie in die zin advies 31.531/4 van 13 juni 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 23 juli 2001 ‘betreffende de inschrijving van voertuigen’.

Dat artikel moet dus het voorwerp uitmaken van de procedure van mededeling, voorgeschreven bij artikel 5, lid 1, van de richtlijn.”

Deze opmerking geldt voor artikel 2 van het ontwerp, dat er inzonderheid toe strekt artikel 24, § 4, 1°, van het ministerieel besluit van 23 juli 2001 ‘betreffende de inschrijving van voertuigen’ aldus te wijzigen dat daaraan de mogelijkheid toegevoegd wordt om voor de vervaardiging van reproducties van kentekenplaten gebruik te maken van een derde soort plaat uit een aluminiumlegering (type EN 3105).

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het voorliggende ontwerp strekt er voornamelijk toe in het ministerieel besluit van 23 juli 2001 een nieuw hoofdstuk *VIbis* in te voegen met als opschrift “Procedure voor erkenning voor (lees: van) fabrikanten van reproductiekentekenplaten”, dat de artikelen 24/1 tot 24/9 bevat, waarin verwezen wordt naar een nieuwe bijlage 6 met als opschrift “Goedkeuringsprocedure met betrekking tot de technische voorwaarden waaraan reproducties van registratiemerken moeten voldoen”.

Het ontworpen hoofdstuk *VIbis* en de ontworpen bijlage 6 geven voor te steunen op de artikelen 18 en 21 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘betreffende de inschrijving van voertuigen’. Artikel 18, waarbij aan de minister de bevoegdheid gesubdelegeerd wordt om de afmetingen, de vorm, de kleur en de inhoud van het kentekenbewijs vast te stellen, verleent evenwel geen rechtsgrond aan het ontwerp. Artikel 21, zoals vervangen bij het koninklijk besluit van 6 november 2010,² luidt op zijn beurt als volgt:

“De minister bepaalt afmetingen, vorm, kleur, opschrift en grafie van de kentekenplaten en de reproducties evenals de technische vereisten waaraan de reproducties dienen te voldoen. De minister kan een certificatieprocedure instellen waarvan hij de modaliteiten bepaalt.”

Het opleggen van een erkenningsverplichting aan de fabrikanten van een product of aan hun vertegenwoordigers vormt een belangrijke beperking van de vrijheid van ondernemen die, om aanvaardbaar te zijn, op een uitdrukkelijke machtiging van de wetgever moet berusten of, op zijn minst, op een machtiging waarvan aangenomen kan worden dat daaruit op vanzelfsprekende wijze de bevoegdheid voortvloeit om maatregelen in die zin te nemen.³

In casu kan er niet van uitgegaan worden dat artikel 1 van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, gecoördineerd op 16 maart 1968, voldoende rechtsgrond biedt voor de invoering van de ontworpen erkenningsregeling.

² Koninklijk besluit van 6 november 2010 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen’, artikel 9. De tweede zin van artikel 21 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001, luidens welke “[d]e minister (...) een certificatieprocedure [kan] instellen waarvan hij de modaliteiten bepaalt”, was niet opgenomen in de tekst van het ontwerp van koninklijk besluit die om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is en waarover op 29 maart 2010 advies 47.929/4 gegeven is.

³ Zie inzonderheid advies 69.012/4 van 8 april 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 8 juli 2021 ‘inzake de bescherming van dieren bij het doden’.

Wat meer is, het vaststellen van de erkenningsregeling die in het ontworpen hoofdstuk *Vibis* omschreven wordt, vormt geen bijkomstige maatregel of een detailkwestie die volledig gesubdelegeerd kan worden aan de minister; aan een minister kan enkel het vaststellen van een aantal regels voor de toepassing van een dergelijke regeling gedelegeerd worden op voorwaarde dat ze van zulk een bijkomstige of detailmatige aard zijn.⁴

Gelet op de fundamentele aard van deze opmerking, zullen de artikelen 3 tot 5 en de bijlage niet verder onderzocht worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

⁴ Zie in die zin advies 69.531/3 van 5 juli 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 ‘tot bepaling van de voorwaarden voor de nascholing met e-learning in het kader van een proefproject en tot wijziging van artikel 4, 45 en 47 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’.