CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 76.890/2/V
du 1er août 2024

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation d'infractions en matière de circulation routière'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.890/2/V
van 1 augustus 2024

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 april 2014 betreffende de inning en de consignatie van een som bij de vaststelling van de overtredingen inzake het wegverkeer'

‡LW-BCIYJBHFF-HGIJAUQ‡

Le 18 juin 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 prorogé de plein droit [*] jusqu'au 2 août 2024, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation d'infractions en matière de circulation routière'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 31 juillet 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, 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 Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1er août 2024.

*

Op 18 juni 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege[*] verlengd tot 2 augustus 2024 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 april 2014 betreffende de inning en de consignatie van een som bij de vaststelling van de overtredingen inzake het wegverkeer'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 31 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Dimitri YERNAULT, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, 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 Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 augustus 2024.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *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 juin au 15 août.

[*] 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 juni en 15 augustus.

‡LW-BCIYJBHFF-HGIJAUQ‡

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.

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 Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 6, § 4, 3°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' impose, pour ce qui concerne l'élaboration des règles de police de la circulation routière, l'accomplissement d'une procédure d'association renforcée des Gouvernements de Région.

Cet alinéa dispose que

> « [p]our 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 ».

Dans le cadre de cette procédure, le Gouvernement flamand a rendu, en date du 19 janvier 2024, un avis négatif sur le projet.

Il résulte des documents joints à la demande d'avis, et plus particulièrement de la note au Gouvernement flamand (référence : VR 2024 1901 DOC.0078/1), que le projet examiné a ensuite été expurgé de toutes les dispositions de sa version initiale critiquées dans la note précitée.

Il n'en demeure pas moins que sauf à établir que le Gouvernement flamand serait revenu sur l'avis défavorable initialement formulé, la procédure prévue par l'article 6, § 4, 3°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 doit être suivie en l'espèce.

‡LW-BCIYJBHFF-HGIJAUQ‡

Interrogé sur ce point, le délégué du Ministre a communiqué l'extrait suivant du rapport de la réunion du 5 mars 2024 de la Conférence interministérielle des ministres de la Mobilité :

« i. Projet d'AR perception immédiate (nouveau)

i. Questions/discussion

Ce projet d'AR a été soumis le 16 novembre 2023 aux Régions dans le cadre de la procédure d'association. Le 19/01/2024, le GF a remis l'avis suivant (VR 2024 1901 DOC.0078-1) :

'Wegens bevoegdheidsoverschrijding stemt de Vlaamse Regering niet in met het ontwerp van koninklijk wijzigingsbesluit over de inning en de consignatie van een som bij de vaststelling van verkeersovertredingen. Het ontwerp voorziet het opleggen van een consignatiesom in het geval van een positieve speekseltest voor rijden onder invloed van drugs voor buitenlandse overtreders waarin onmiddellijke inning op dit ogenblik uitgesloten is. Er zijn echter een aantal generieke wijzigingen waardoor dit ook impact heeft op geregionaliseerde inbreuken, wat zorgt voor een bevoegdheidsoverschrijding'.

La note au gouvernement flamand ajoute : 'Enkel de artikelen 1 en 9 hebben louter betrekking op federale aangelegenheden (alcohol en drugs), zodat voor deze artikelen geen opmerkingen worden geformuleerd op het vlak van bevoegdheid'.

Par conséquent, le projet d'AR a été adapté afin d'enlever toutes les dispositions qui entraînent un potentiel conflit de compétence et se limite aux articles 1er et 9. En substance, ces articles prévoient qu'une consignation de 1.260€ sera possible pour les contrevenants étrangers lorsque la conduite sous l'influence de drogues aura été constatée ou lorsqu'un taux d'alcool supérieur à 1,2g/l aura été détecté.

L'objectif de la présente démarche est que les membres de la CIM donnent leur accord sur le nouveau projet de texte en vertu de l'article 6, § 4, 3°, al. 2 afin de pouvoir poursuivre la procédure d'adoption de la réglementation.

En outre, le projet d'AR qui avait été soumis aux Régions prévoyait une série d'adaptations destinées à faciliter le traitement des perceptions immédiates sur le terrain : paiement par QR-code, utilisation de formulaires numériques et limitation des possibilités de paiement en cash. Compte tenu des règles répartitrices de compétences, la seule manière d'adapter ces règles consiste à l'adoption par les 4 gouvernements concernés d'une modification identique de l'AR du 19 avril 2014 (comme il a déjà été procédé en mars 2017 lorsque les montants des PI ont été indexés).

La Flandre est d'accord avec l'AR perceptions immédiates

ii. Décision / suivi

En application de l'article 6, § 4, 3°, al. 2 des Lois Spéciales de Réformes Institutionnelles, la CIM remet un avis positif sur le projet d'Arrêté Royal modifiant l'Arrêté Royal du 19 avril 2014 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation d'infractions en matière de circulation routière.

Le Ministre fédéral de la Mobilité soumettra le projet de texte pour avis à la Section de Législation du Conseil d'État. Si un problème de compétence devait être soulevé par le Conseil d'État, le projet serait réexaminé en conférence interministérielle.

#LW-BCIYJBHFF-HGIJAUQ#

La CIM charge les administrations concernées d'élaborer des arrêtés communs permettant de moderniser les procédures de traitement des perceptions immédiates pour les infractions fédérales et régionales, sur base du modèle repris dans le projet initial d'AR modificatif.

[…] ».

Il en ressort que la procédure d'association renforcée prévue par l'article 6, § 4, 3°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 a bien été suivie.

*

‡LW-BCIYJBHFF-HGIJAUQ‡

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, 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 wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Volgens de procedure waarin artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' voorziet, moeten de gewestregeringen nauwer worden betrokken bij het opstellen van de politieregels voor het wegverkeer.

Dat lid luidt als volgt:

> "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."

In het kader van die procedure heeft de Vlaamse Regering op 19 januari 2024 een ongunstig advies over het ontwerp uitgebracht.

Uit de documenten die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, en in het bijzonder uit de nota aan de Vlaamse Regering (referentie: VR 2024 1901 DOC.0078/1), blijkt dat vervolgens alle bepalingen van de oorspronkelijke versie die in de voornoemde nota werden bekritiseerd, uit het voorliggende ontwerp weggelaten zijn.

Dat neemt niet weg dat *in casu* de procedure moet worden gevolgd waarin artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, tenzij wordt aangetoond dat de Vlaamse Regering zou zijn teruggekomen op haar aanvankelijk ongunstige advies.

‡LW-BCIYJBHFF-HGIJAUQ‡

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende uittreksel bezorgd uit het verslag van de vergadering van de interministeriële conferentie van de ministers van Mobiliteit d.d. 5 maart 2024:

"i. Projet d'AR perception immédiate (nouveau)

i. Questions/discussion

Ce projet d'AR a été soumis le 16 novembre 2023 aux Régions dans le cadre de la procédure d'association. Le 19/01/2024, le GF a remis l'avis suivant (VR 2024 1901 DOC.0078-1):

> 'Wegens bevoegdheidsoverschrijding stemt de Vlaamse Regering niet in met het ontwerp van koninklijk wijzigingsbesluit over de inning en de consignatie van een som bij de vaststelling van verkeersovertredingen. Het ontwerp voorziet het opleggen van een consignatiesom in het geval van een positieve speekseltest voor rijden onder invloed van drugs voor buitenlandse overtreders waarin onmiddellijke inning op dit ogenblik uitgesloten is. Er zijn echter een aantal generieke wijzigingen waardoor dit ook impact heeft op geregionaliseerde inbreuken, wat zorgt voor een bevoegdheidsoverschrijding.'

La note au gouvernement flamand ajoute: 'Enkel de artikelen 1 en 9 hebben louter betrekking op federale aangelegenheden (alcohol en drugs), zodat voor deze artikelen geen opmerkingen worden geformuleerd op het vlak van bevoegdheid.'

Par conséquent, le projet d'AR a été adapté afin d'enlever toutes les dispositions qui entraînent un potentiel conflit de compétence et se limite aux articles 1er et 9. En substance, ces articles prévoient qu'une consignation de 1.260€ sera possible pour les contrevenants étrangers lorsque la conduite sous l'influence de drogues aura été constatée ou lorsqu'un taux d'alcool supérieur à 1,2g/l aura été détecté.

L'objectif de la présente démarche est que les membres de la CIM donnent leur accord sur le nouveau projet de texte en vertu de l'article 6, § 4, 3°, al. 2 afin de pouvoir poursuivre la procédure d'adoption de la réglementation.

En outre, le projet d'AR qui avait été soumis aux Régions prévoyait une série d'adaptations destinées à faciliter le traitement des perceptions immédiates sur le terrain: paiement par QR-code, utilisation de formulaires numériques et limitation des possibilités de paiement en cash. Compte tenu des règles répartitrices de compétences, la seule manière d'adapter ces règles consiste à l'adoption par les 4 gouvernements concernés d'une modification identique de l'AR du 19 avril 2014 (comme il a déjà été procédé en mars 2017 lorsque les montants des PI ont été indexés).

La Flandre est d'accord avec l'AR perceptions immédiates

ii. Décision/suivi

En application de l'article 6, § 4, 3°, al. 2 des Lois Spéciales de Réformes Institutionnelles, la CIM remet un avis positif sur le projet d'Arrêté Royal modifiant l'Arrêté Royal du 19 avril 2014 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation d'infractions en matière de circulation routière.

Le Ministre fédéral de la Mobilité soumettra le projet de texte pour avis à la Section de Législation du Conseil d'État. Si un problème de compétence devait être soulevé par le Conseil d'État, le projet serait réexaminé en conférence interministérielle.

‡LW-BCIYJBHFF-HGIJAUQ‡

La CIM charge les administrations concernées d'élaborer des arrêtés communs permettant de moderniser les procédures de traitement des perceptions immédiates pour les infractions fédérales et régionales, sur base du modèle repris dans le projet initial d'AR modificatif.

(…)."

Daaruit blijkt dat de procedure, bepaald in artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volgens welke de gewestregeringen nauwer worden betrokken bij het uitwerken van het ontwerp, wel degelijk gevolgd is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Patrick RONVAUX

‡LW-BCIYJBHFF-HGIJAUQ‡