ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 25 avril 1972, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la Convention Benelux en matière de métrologie signée à Bruxelles le 11 mars 1970, et du Protocole modifiant cette Convention, signé à Bruxelles le 16 mars 1971", a donné le 12 juillet 1972 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 25e april 1972 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst inzake de metrologie ondertekend te Brussel op 11 maart 1970, en van het Protocol tot wijziging van deze Overeenkomst, getekend te Brussel op 16 maart 1971", heeft de 12e juli 1972 het volgend advies gegeven :

Aux termes de l'article 1er du Protocole, l'exécution de la réglementation uniforme ainsi que toute modification de la présente convention rendue nécessaire en raison d'actes établis par le Conseil des Communautés européennes, sont assurées par des protocoles établis "d'un commun accord" par les Parties contractantes ...

L'exposé des motifs commun du Protocole et l'exposé des motifs du projet de loi justifient ce procédé d'action conjointe des trois Etats du Benelux par le souci de permettre "une adaptation souple de la Convention Benelux au droit C.E.E. naissant".

S'il n'est pas douteux que le maximum d'uniformité est souhaitable dans le choix, par les Etats membres de la C.E.E., des moyens selon lesquels ils exécuteront les directives du Conseil de la Communauté, il n'est pas moins évident que, dans le système juridique du Marché commun, chaque Etat membre est individuellement tenu de donner effet aux directives et encourt de ce chef une responsabilité personnelle dont il peut éventuellement être appelé à se justifier devant la Cour des Communautés européennes. Il est clair également que dans ses relations avec les Etats membres des Communautés européennes, un Etat membre du Benelux ne pourra jamais se prévaloir de l'absence d'accord entre Etats du Benelux pour ne pas exécuter, en temps voulu, une directive du Marché commun.(Traité de Rome,articles 233-234).

Le souci des Parties contractantes au Protocole et à la Convention Benelux de respecter les directives du Marché commun ayant été clairement et fréquemment affirmé, il faut nécessairement admettre qu'au cas où une directive C.E.E. ne pourrait, en temps utile, recevoir exécution par l'effet

.../...

d'un Protocole d'exécution du Benelux, chaque Etat membre du Benelux aura le pouvoir et le devoir d'agir unilatéralement aux fins de procéder à cette exécution.

Si, dans les circonstances actuelles, l'exécution de la Convention soumise au Conseil d'Etat ne semble pas donner lieu à de telles difficultés, le Conseil d'Etat estime cependant nécessaire de rappeler la primauté des obligations découlant pour la Belgique de son appartenance à la Communauté économique européenne.

Le projet appelle, en outre, les observations suivantes :

INTITULE.

Pour mieux traduire l'objet du projet, l'intitulé de celui-ci devrait être rédigé comme suit :

"Projet de loi portant approbation et exécution de la Convention ... ".

DISPOSITIF.

Article 1er.

Aux termes de l'article 2, alinéa 2, de la Convention, "les protocoles sont directement applicables dans chacun des pays Benelux et entrent en vigueur à la date qu'ils déterminent".

.../...

A ce propos, il y a lieu de rappeler qu'en vertu d'un principe général de droit public belge, confirmé par un arrêt de la Cour de Cassation du 11 décembre 1953 (Pas. 1954.I.298), "un traité, pour lier les Belges individuellement, doit être porté à leur connaissance".

Cette publicité devant se faire par la voie du Moniteur, il est indispensable que la publication des protocoles soit antérieure à la date de leur entrée en vigueur.

En conséquence, l'alinéa 2 devrait être complété par les mots "antérieurement à celles-ci".

Article 2.

L'article 2 de l'avant-projet dispose : "Le Roi prend toutes les mesures nécessaires à l'application de la réglementation uniforme et des protocoles d'exécution par l'administration nationale dont question à l'article 3 de la Convention. Il détermine le montant des sommes prévues à l'article 9, 1° de la Convention Benelux, ainsi que les modalités de leur perception.

Les dispositions légales concernant les réclamations, recouvrements, poursuites et privilèges en matière de contributions au profit de l'Etat sont applicables aux sommes établies en vertu de la présente loi".

Il va de soi qu'au moment de fixer le montant des sommes prévues à l'article 9, 1°, il conviendra, pour que cet article soit intégralement respecté, de soumettre à l'accord des autres Etats du Benelux les projets de ces arrêtés royaux.

.../...

A l'alinéa 2, dans un souci de précision, les mots "de contribution" devraient être remplacés par les mots "d'impôts sur les revenus".

Article 3.

Cet article est relatif aux sanctions pénales et aux diverses mesures (saisie, confiscation, bris des instruments, publication du jugement par affichage ou par journaux) qui peuvent être prises en cas d'infraction.

C'est certainement par erreur que l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi signale que les montants des amendes sont à majorer de 190 décimes alors qu'en vertu de l'article 1er de la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, modifié par la loi du 22 décembre 1969, "le montant des amendes pénales prononcées par les cours et tribunaux en vertu du Code pénal et des lois et règlements particuliers même postérieurs à la présente loi, est majoré de deux cent nonante décimes".

Par ailleurs, contrairement à ce que l'article 26 de la loi du 16 juin 1970 prévoit, le montant minimum de l'amende est fixé à 20 francs et non à 26 francs. Il convient d'éviter que la peine chevauche sur l'échelle des peines correctionnelles et sur celle des peines de police. Aussi, à moins que le Gouvernement n'ait des raisons particulières, dont l'exposé des motifs devrait faire état, pour maintenir le montant de 20 francs, l'article 3 devrait-il être modifié en conséquence.

*

.../...

Au § 1er de cet article, il y a lieu d'omettre les mots "notamment par l'article 184".

Afin de respecter le plus possible la terminologie de la Convention Benelux (voyez article 9.1.c.), il conviendrait de rédiger l'article 3, § 1er, a. comme suit : "ceux qui contreviennent aux interdictions de la réglementation uniforme et des protocoles d'exécution".

En outre, l'article 3, § 1er, b., pourrait avantageusement être rédigé dans les termes ci-après : "ceux qui, intentionnellement, empêchent ou entravent l'accomplissement, par les personnes mentionnées à l'article 5, § 1er, de la mission que cet article leur confie".

Article 4.

Cet article dispose :

"1. Les tribunaux de police connaîtront de toutes les infractions aux dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 60 du Code judiciaire, la compétence attribuée au juge du tribunal de police appartient au juge de police ou, à son défaut, au juge de paix.

2. Ces infractions se prescrivent par deux ans".

Il y a tout d'abord lieu d'observer que le second alinéa du paragraphe 1er doit disparaître, le Code judiciaire étant entré complètement en vigueur le 1er novembre 1970.

.../...

Quant au premier alinéa, il gagnerait en précision s'il était rédigé de la manière suivante : "Les tribunaux de police connaissent des infractions prévues par l'article 3, § ler de la présente loi".

Article 5.

Alors que l'article ler de la Convention abroge sans restriction les lois et arrêtés des trois pays en matière de métrologie et que l'article 15 de la Convention paraît couvrir l'objet réglé par l'article 561, 4°, du Code pénal, l'article 5 du projet fait une référence expresse à cet article. Si cette mention n'est pas le résultat d'une erreur, l'exposé des motifs devrait s'en expliquer.

*

Le § 2 de cet article confère aux agents visés au § ler, certains pouvoirs de visite et de saisie.

Le membre de phrase introductif de l'énumération de ces pouvoirs n'est pas clair. En utilisant l'expression "ces agents ont pouvoir comme les officiers de police judiciaire", il ne détermine pas nettement s'il entend conférer aux officiers de police judiciaire les mêmes pouvoirs qu'aux agents désignés à l'article 5, § ler ou si, au contraire, il vise à attribuer à ces agents les pouvoirs énumérés sub a. à f. que les officiers de police judiciaire détiendraient déjà en raison de leur qualité, ce qui serait inexact.

Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a déclaré que l'intention du Gouvernement était d'accorder aux officiers de police judiciaire les mêmes pouvoirs qu'aux agents qualifiés.

.../...

Il convient donc de modifier la rédaction du liminaire du § 2 et de dire : "Dans l'accomplissement de leur mission, les agents ainsi que les officiers de police judiciaire ont pouvoir:... ".

En ce qui concerne les visites effectuées par les agents qualifiés, visites que règlent les dispositions de l'article 5, § 2, a. et e., l'exposé des motifs explique qu'une distinction a été faite suivant que le lieu était accessible au public ou non et il déclare : "Les lieux où s'effectuent des opérations tombant sous l'application de la loi doivent également être visités, mais les conditions de visite en sont renforcées".

Pour éviter toute confusion entre les littera a. et e. , il y aurait lieu de compléter le texte du littera e. de la manière suivante : "... non accessibles au public et autres que ceux dont il est question au littera a. , moyennent l'autorisation préalable du juge au tribunal de police, ... ".

Au littera c.,il convient de supprimer les parenthèses.

Au littera d. , il serait souhaitable d'omettre le mot "raisonnablement".

Le § 3 serait mieux rédigé de la façon suivante :

"§ 3. Les officiers et agents pourront requérir l'assistance de la force publique".

.../...

Article 6.

L'expression "instrument de mesure poinçonné" ne correspond pas à celle qui est utilisée par la réglementation uniforme, à savoir "instruments de mesure vérifiés" dont la portée est définie par l'article 10, b., de la Convention.

Compte tenu de cette observation, il est proposé d'adopter la rédaction suivante : "Sont saisis les instruments de mesure, autres que les instruments de mesure vérifiés, qui sont destinés à être employés ou sont employés pour des mesurages pour lesquels l'emploi d'un instrument de mesure vérifié est obligatoire.

Peuvent être saisis les instruments de mesure dont la détention ou l'emploi constitue une infraction aux interdictions de la réglementation uniforme et des protocoles d'exécution".

*

Les articles 2, 3, 4 et 5 sont subdivisés en paragraphes. Cette subdivision devrait s'indiquer, non par un simple numéro mais par le signe §, suivi de ce numéro.

*

* *

OBSERVATION FINALE .

La répression des infractions, la compétence des tribunaux et les attributions des officiers de police judiciaire étant dans les attributions du Ministre de la Justice, il conviendrait que ce Ministre soit appelé à proposer et à contresigner le projet, conjointement avec le Ministre des Affaires étrangères, le Ministre des Affaires économiques et le Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur.

Luidens artikel 1 van het Protocol worden de uitvoering van de eenvormige regeling, alsmede wijzigingen in deze Overeenkomst die noodzakelijk worden als gevolg van handelingen van de Raad van de Europese Gemeenschappen, geregeld door middel van protocollen, vastgesteld "in onderlinge overeenstemming" door de Overeenkomstsluitende Partijen ...

In de gemeenschappelijke memorie van toelichting bij het Protocol en in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt dit procédé van gezamenlijk optreden vanwege de drie Benelux-Staten verantwoord door de zorg om de Benelux-Overeenkomst "op een soepele wijze aan het wordende E.E.G.-recht aan te passen".

De grootste eenvormigheid is uiteraard wenselijk in de keuze die de E.E.G.-Lidstaten doen uit de middelen waarmee zij uitvoering geven aan de richtlijnen van de Raad van de Gemeenschap, maar het is al even duidelijk dat, in het rechtssysteem van de Gemeenschappelijke Markt, iedere lidstaat individueel gehouden is gevolgen aan de richtlijnen te verbinden, en dat hij daardoor een persoonlijke verantwoordelijkheid op zich neemt waarover hij zich in voorkomend geval zal hebben te verantwoorden bij het Hof van de Europese Gemeenschappen. Het ligt ook voor de hand dat een Benelux-staat zich in zijn betrekkingen met Lidstaten van de Europese Gemeenschappen nooit op het ontbreken van overeenstemming onder Benelux-staten zal mogen beroepen om niet te gelegener tijd uitvoering te geven aan een richtlijn van de Euromarkt (Verdrag van Rome, artikelen 233-234).

.../...

De Partijen die het Benelux-Protocol en de Benelux-Overeenkomst hebben gesloten, hebben zo vaak en zo onomwonden uiting gegeven aan hun zorg om de Euromarktrichtlijnen na te komen, dat aangenomen moet worden dat, ingeval een E.E.G.-richtlijn door toedoen van een Benelux-uitvoeringsprotocol niet te gelegener tijd uitvoering mocht kunnen krijgen, iedere Benelux-Lidstaat eenzijdig mag en moet optreden om tot die uitvoering over te gaan.

De Raad van State meent, ook al lijkt de uitvoering van de hem voorgelegde Overeenkomst geen dergelijke moeilijkheden te zullen opleveren, met nadruk te moeten wijzen op de primauteit van de verplichtingen die op België rusten krachtens zijn lidmaatschap van de Europese Economische Gemeenschap.

Voorts zijn bij het ontwerp de volgende opmerkingen te maken :

OPSCHRIFT.

Het onderstaande opschrift zou het doel van het ontwerp beter weergeven :

"Ontwerp van wet houdende goedkeuring en uitvoering van de Benelux-Overeenkomst ...".

ARTIKELEN.

Artikel 1.

Luidens artikel 2, tweede lid, van de Overeenkomst zijn de "protocollen rechtstreeks toepasselijk in elk der

Benelux-landen en worden zij van kracht op de daarin bepaalde data".

Hierbij moet worden gememoreerd dat een algemeen beginsel van het Belgische publiek recht, bevestigd door een Cassatiearrest van 11 december 1953 (Pas.1954.I.298) is, dat "een verdrag, wil het Belgen individueel kunnen binden, hun ter kennis moet zijn gebracht".

Daar de openbaarmaking moet geschieden in het Staatsblad, dienen de protocollen gepubliceerd te worden vóór de datum van hun inwerkingtreding.

In het tweede lid moeten daarom de woorden "vóór die data" worden ingevoegd ("worden vóór die data...").

Artikel 2.

Artikel 2 van het voorontwerp bepaalt : "De Koning neemt alle maatregelen die vereist zijn voor de toepassing van de eenvormige regeling en van de uitvoeringsprotocollen door de nationale administratie waarvan sprake in artikel 3 van de Overeenkomst. Hij stelt de geldbedragen en wijze van inning vast waarvan sprake in artikel 9, 1°, van de Benelux-Overeenkomst.

De wettelijke beschikkingen betreffende betwistingen, opvorderingen, vervolgingen en voorrechten inzake belastingen ten voordele van de Staat, zijn toepasselijk op de krachtens deze wet vastgestelde geldbedragen".

.../...

Opdat dit artikel ten volle in acht kan worden genomen zal het, bij het bepalen van "de geldbedragen waarvan sprake in artikel 9, 1°" vanzelfsprekend nodig zijn de ontwerp-teksten van de overeenkomstige koninklijke besluiten aan de andere Benelux-Staten voor instemming voor te leggen.

Duidelijkheidshalve vervange men in het tweede lid "belastingen" door "bedrijfsbelastingen".

Artikel 3.

Dit artikel betreft de straffen en allerhande maatregelen (beslag, verbeurverklaring, breken van meetinstrumenten, bekendmaking van het vonnis door aanplakking of in dagbladen) die bij overtreding toegepast kunnen worden.

De memorie van toelichting vergist zich vast als zij verklaart dat de geldboeten met 190 decimes worden verhoogd, want krachtens artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opcentimes op de strafrechtelijke geldboeten, gewijzigd bij de wet van 22 december 1969 "wordt het bedrag der strafrechtelijke geldboeten uitgesproken door de hoven en rechtbanken krachtens het Strafwetboek en de bijzondere, zelfs van na deze wet daterende wetten en reglementen, met tweehonderd negentig decimes verhoogd, ...".

Overigens is het minimumbedrag van de geldboete , anders dan in artikel 26 van de wet van 16 juni 1970 staat, bepaald op 20 frank en niet op 26 frank. Voorkomen moet worden dat het straffentarief in correctionele zaken en het politiestraffentarief elkaar overlappen. Tenzij de Regering speciale redenen heeft, die zij dan in de memorie van toelichting behoort aan te geven, om het bedrag van 20 frank te handhaven, moet artikel 3 worden gewijzigd.

*

.../...

In § 1 schrappe men de woorden "onder meer door artikel 184".

Om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de terminologie van de Benelux-Overeenkomst (zie artikel 9.1.c.) leze men artikel 3, § 1, a., als volgt : "zij die zich gedragen in strijd met de verboden, gesteld in de eenvormige regeling en in de uitvoeringsprotocollen".

Een betere redactie voor artikel 3, § 1, b. zou ook zijn : "zij die opzettelijk de in artikel 5, § 1, genoemde personen verhinderen de hun bij dat artikel opgedragen taak te vervullen, of hen daarin belemmeren".

Artikel 4.

Dit artikel bepaalt :

"1. De rechtbanken van politie nemen kennis van elke inbreuk op de bepalingen van deze wet en van haar uitvoeringsbesluiten.

Tot aan de inwerkingtreding van artikel 60 van het Gerechtelijk Wetboek behoort de bevoegdheid die aan de rechter in de politierechtbank is toegekend aan de politierechter of bij dezes ontstentenis aan de vrederechter.

2. Deze inbreuken verjaren na twee jaar".

Het tweede lid van § 1 moet vervallen want het Gerechtelijk Wetboek is per 1 november 1970 volledig in werking getreden.

.../...

Het eerste lid leze men duidelijkheidshalve als volgt : "De politierechtbanken nemen kennis van de misdrijven omschreven in artikel 3, § 1, van deze wet".

Artikel 5.

Terwijl, krachtens artikel 1 van de Overeenkomst "vervallen" zonder voorbehoud "de wetten en besluiten der drie landen inzake metrologie", en terwijl artikel 15 van de Overeenkomst het object van artikel 561, 4°, van het Strafwetboek lijkt te bestrijken, verwijst artikel 5 van de ontwerp-wet uitdrukkelijk naar dat artikel. Voor zover die verwijzing niet op een vergissing berust, dient dat in de memorie van toelichting te worden verantwoord.

*

Paragraaf 2 van dit artikel verleent de in § 1 bedoelde ambtenaren bepaalde bevoegdheden inzake bezoek en inbeslagneming.

Het zinsdeel dat de opsomming van die bevoegdheden inleidt is niet bijzonder helder. De termen "mogen deze ambtenaren evenals de officieren van gerechtelijke politie" zeggen niet duidelijk of de officieren van gerechtelijke politie dezelfde bevoegdheid krijgen als de in artikel 5, § 1, aangewezen ambtenaren, dan wel of aan deze laatsten de onder a) tot f) opgesomde bevoegdheden zullen worden opgedragen, die officieren van gerechtelijke politie reeds krachtens hun hoedanigheid zouden bezitten, hetgeen onjuist zou zijn.

.../...

Desgevraagd heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat de Regering aan officieren van gerechtelijke politie dezelfde bevoegdheid als aan de daartoe aangewezen ambtenaren bedoelde te verlenen.

De inleidende volzin van § 2 moet dan ook zo worden gewijzigd : "Bij de vervulling van hun opdracht zijn de ambtenaren en de officieren van gerechtelijke politie bevoegd om : ...".

Over bezoeken door daartoe bevoegde ambtenaren, zoals geregeld in artikel 5, § 2, a) en e), wordt het gemaakte onderscheid naargelang de plaats al dan niet publiek toegankelijk is, in de memorie van toelichting als volgt uitgelegd : "Ook deze laatste (publiek toegankelijke) plaatsen, waar verrichtingen gebeuren die onder toepassing vallen van deze wet, mogen bezocht worden doch de voorwaarden van binnentreden worden verstrengd".

Ter voorkoming van verwarring tussen a) en e), leze men de tekst onder e) als volgt : "indien zij redenen hebben te geloven aan het bestaan van een misdrijf, in niet voor het publiek toegankelijke en niet onder a) bedoelde plaatsen te betreden met voorafgaande machtiging van de rechter bij de politierechtbank ...".

In de tekst onder c) moeten de haakjes vervallen.

Onder d) schrappe men liefst het woord "redelijk".

In § 3 leze men : "§ 3. De officieren en ambtenaren kunnen de bijstand van de openbare macht vorderen".

.../...

Artikel 6.

In de Franse tekst is er discrepantie in de gebruikte terminologie : "instrument de mesure poiçonné" in het wetsontwerp, "instruments de mesure vérifiés", als omschreven in artikel 10, b), in de Overeenkomst.

Als redactie wordt aanbevolen : "In beslag worden genomen niet geijkte meetmiddelen, die bestemd zijn om gebruikt te worden voor, of die gebruikt worden voor metingen waarvoor een geijkt meetmiddel verplicht moet worden gebruikt.

In beslag kunnen worden genomen meetmiddelen waarvan het onder zich houden of het gebruiken een overtreding oplevert van de verboden gesteld in de eenvormige regeling en de uitvoeringsprotocollen".

*

De artikelen 2, 3, 4 en 5 zijn in paragrafen onder te verdelen, en wel zo dat er niet alleen een nummer, maar een §-teken aan moet voorafgaan.

*

* *

.../...

SLOTOPMERKING.

Het bestraffen van overtreding alsook de bevoegdheidsregeling van rechtbanken en van officieren van gerechtelijke politie ressorteren onder de Minister van Justitie, die het wetsontwerp dan ook samen met de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris voor de Buitenlandse Handel behoort voor te dragen en het dan ook mede moet ondertekenen.

La chambre était composée de

Messieurs : G. HOLOYE, président de chambre,

G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, conseillers d'Etat,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
G. ARONSTEIN, assesseurs de la section de législation,

Madame : J. TRUYENS, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. A. COURTEJOIE, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

J. TRUYENS.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : kamervoorzitter,

staatsraden,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

Mevrouw : griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. COURTEJOIE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT,

G. HOLOYE.