

BV.

LEGE. PROJ. - AGENS
L
- 1 - 18-06-1986
Transmis à M. Coordination Géographe: son de H.

L. 17.239/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisie par le Ministre des Communications, le 9 avril 1986, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable", a donné le 3 juin 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 9 april 1986 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende wijziging van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg", heeft op 3 juni 1986 het volgend advies gegeven :

I. OBJET DU PROJET.

Le projet élargit considérablement le champ d'application de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable.

Tel qu'il a été modifié par la loi du 21 juin 1985, l'article 1er de cette loi est actuellement rédigé comme suit :

"Article 1er. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable, toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales.

La présente loi n'est pas applicable aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité".

L'article 2 punit les infractions aux arrêtés pris en application de l'article 1er. L'article 2bis, inséré dans la loi du 18 février 1969 par la loi du 6 mai 1985, complète les dispositions pénales de l'article 2. Enfin les articles 3 et 4 sont relatifs aux agents qui sont chargés de rechercher et de constater les infractions aux arrêtés pris en application de l'article 1er.

+

.../...

L'article 2 du projet remplace l'article 1er de la loi du 18 février 1969 par deux alinéas.

Le premier alinéa reproduit le texte actuel du premier alinéa de l'article 1er de la loi précitée en ajoutant les mots "par voie aérienne" entre les mots "par chemin de fer" et les mots "ou par voie navigable".

Le deuxième alinéa, qui est nouveau, est rédigé de la façon suivante :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre en matière de la navigation aérienne, de droit de la mer, de droit maritime des bâtiments de mer, de navigants et de la navigation intérieure, toute mesure pour assurer l'exécution des obligations et options résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci. Ces mesures peuvent comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales".

II. EXAMEN DU TEXTE.

Arrêté de présentation.

Compte tenu de son objet (voyez l'observation 5 faite sous l'article 2), le projet doit être présenté et contresigné non seulement par le Ministre des Communications mais aussi par le Ministre de la Justice et par le Ministre des Relations extérieures.

Dans le texte néerlandais, il y a lieu de supprimer les mots "er mee".

DISPOSITIF.Article 1er.

L'intitulé proposé n'est pas adéquat, car, contrairement à l'ancien, le nouveau texte proposé pour l'article 1er de la loi du 18 février 1969 ne se limite pas à la matière des transports (voyez à ce sujet l'observation 5 faite sous l'article 2).

L'article 1er appelle en outre les observations de forme suivantes :

- 1° les mots "le titre", employés à deux reprises, doivent être remplacés par les mots "l'intitulé";
- 2° dans le texte français, il y a lieu d'écrire "... est remplacé ..." au lieu de "... est modifié ...".

Article 2.

1. Cet article a pour effet de supprimer l'alinéa 2 actuel de l'article 1er de la loi du 18 février 1969.

Si cette abrogation ne correspondait pas aux intentions du Gouvernement, la phrase liminaire devrait être rédigée de la façon suivante :

"A l'article 1er de la même loi, modifié par la loi du 21 juin 1985, l'alinéa 1er est remplacé par les deux alinéas suivants :".

.../...

2. Le texte français de l'article 1er, alinéa 2, en projet, ne correspond pas au texte néerlandais de la même disposition. D'une part, il ne comprend pas parmi les matières pour lesquelles le Roi sera compétent, la circulation maritime ("het verkeer over zee"). D'autre part, les mots "alle vereiste maatregelen" sont traduits non pas par "toute mesure nécessaire" mais par "toute mesure".

3. Les pouvoirs attribués au Roi par l'alinéa 1er de l'article 1er en projet sont différents de ceux qui sont attribués par l'alinéa 2, puisqu'ils ne Lui permettent pas d'exercer les options permises par les traités et les actes internationaux. Or certaines matières relatives aux transports par voie aérienne et aux transports par voie navigable sont comprises à la fois dans le champ d'application de l'alinéa 1er dans celui de l'alinéa 2. Pour ces matières, la question se posera donc de savoir si le Roi possède les pouvoirs prévus à l'alinéa 1er ou les pouvoirs plus étendus prévus à l'alinéa 2.

Pour éviter cet inconvénient, il suffirait de supprimer, à l'alinéa 1er, les mots "par voie aérienne ou par voie navigable".

Une autre solution, qui, en outre, permettrait d'éviter les critiques qui seront formulées ci-dessous, sub 5 et 6, consisterait à omettre l'alinéa 2, à maintenir les mots "par voie aérienne ou par voie navigable" à l'alinéa 1er, à ajouter à cette énumération les mots "par voie maritime" et à prévoir que, dans ces matières, le Roi pourra prendre "toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations et pour opérer les options résultant des

traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales".

4. L'alinéa 2 en projet donne au Roi le pouvoir d'opérer les "options" prévues par les traités et les actes internationaux. L'exposé des motifs contient deux exemples. Dans ces deux cas, la Convention donne à l'Etat la faculté d'adopter certaines règles. Il en résulte que le terme "option" doit être compris dans un sens large et qu'il vise non seulement le cas où l'acte international fait une obligation à l'Etat en lui permettant cependant de choisir entre plusieurs solutions, mais aussi le cas où cet acte offre à l'Etat la faculté de mettre en vigueur certaines règles, sans toutefois lui imposer une obligation.

5. En plus de l'attribution au Roi du pouvoir qu'il n'a pas actuellement d'opérer des options et de l'extension du champ d'application de la loi du 18 février 1969 aux transports aériens, il existe une différence importante entre l'article 1er en projet et le texte actuellement en vigueur. Alors que ce texte ne concerne que la matière des transports, le projet englobe dans le champ d'application de la loi précitée d'autres matières comme le droit aérien, le droit de la mer, le droit maritime, et les règles applicables aux navigants, c'est-à-dire un ensemble comprenant des dispositions relevant tout à la fois du droit commercial, du droit administratif, du droit social, du droit international public,

.../...

6. Dans l'avis qu'il a donné le 28 juillet 1967 sur le projet de loi qui est devenu la loi du 18 février 1969 (1), le Conseil d'Etat a déduit de ce que la loi en projet habilitait le Roi à déroger aux lois existantes, qu'elle constituait une loi de pouvoirs spéciaux (2). Il poursuivait en ces termes :

"...

Il appartiendra au législateur lui-même d'en apprécier l'opportunité. Au Conseil d'Etat il revient uniquement d'attirer son attention sur le caractère extrêmement large de la délégation envisagée. L'étendue de cette délégation ressort suffisamment du texte de l'article 1er du projet qui, en matière de transports internationaux, habilite le Roi à prendre "toute mesure" dérogatoire aux lois en vigueur pour assurer l'exécution de tout traité ou de tout acte pris en vertu d'un traité. On observera, à ce propos, que la matière des transports internationaux est régie par un très grand nombre de traités, bilatéraux ou multilatéraux, et non seulement par ceux dont fait état l'exposé des motifs.

Le Conseil d'Etat estime que si la Constitution ne s'oppose pas à l'octroi au Roi de pouvoirs spéciaux en vue de lui permettre de prendre les mesures nécessaires à l'exécution d'obligations édictées par des traités ou par des actes pris régulièrement en exécution des traités et si un effort d'uniformisation se recommande en la matière, les lois procédant à de telles délégations doivent cependant être rédigées avec précision, spécialement lorsque, comme en l'espèce, les mesures prises par le Roi sont assorties de sanctions pénales ...".

.../...

(1) Chambre des Représentants, Doc. 89 (S.E. 1968) - n° 1, pp. 8 et 9.

(2) Bien que cette loi ne porte pas, dans son intitulé, les termes "pouvoirs spéciaux", elle s'y apparente parce qu'elle habilite le Roi à modifier des lois.

L'exigence de précision qui est rappelée dans l'avis précité garde toute son importance. En effet, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le projet de loi actuel étend l'attribution de pouvoirs faite par la loi qu'il modifie, d'une part, en ajoutant des matières à celles sur lesquelles portent les pouvoirs attribués au Roi de modifier la loi et, d'autre part, en permettant au Roi d'exercer des options qui auraient dû être faites par le législateur lui-même. Comme le relève l'avis précité, il existe deux motifs qui imposent que les dispositions de l'article 1er en projet soient rédigées avec précision. Le premier est que le Roi obtient, ce qui est exceptionnel, le pouvoir de modifier des lois. Le second motif est que l'article 2 de la loi du 18 février 1969 fixe des peines mais que les infractions auxquelles ces peines s'appliquent sont définies par le Roi. Le respect des principes inscrits aux articles 7, alinéa 2, et 78 de la Constitution impose que les pouvoirs du Roi soient définis avec précision (1).

L'article 1er en projet, particulièrement son alinéa 2, ne satisfait pas à cette exigence de précision. Si le Gouvernement ne suivait pas la proposition, faite sub 3, de supprimer l'alinéa 2, il lui appartiendrait d'en revoir la formulation pour faire droit à cette exigence.

- (1) L'obligation de déterminer de manière précise les matières dans lesquelles le Roi peut faire usage d'une habilitation du législateur de modifier la loi a été rappelée dans l'avis donné par le Conseil d'Etat les 31 décembre 1985 et 3 janvier 1986, sur un projet de loi attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi (Chambre des Représentants, doc. 128 (1985-1986) n° 1, pp. 13 et 19).

I. DOEL VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp verruimt in aanzienlijke mate de werkingssfeer van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg.

Artikel 1 van die wet, zoals het is gewijzigd bij de wet van 21 juni 1985, luidt thans :

"Artikel 1. De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden.

Deze wet is niet van toepassing op de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen".

Artikel 2 straft de overtredingen van de besluiten die genomen werden met toepassing van artikel 1. Artikel 2bis, in de wet van 18 februari 1969 ingevoegd bij de wet van 6 mei 1985, vult de strafbepalingen van artikel 2 aan. De artikelen 3 en 4 tenslotte, hebben betrekking op de ambtenaren die belast zijn met het opsporen en het vaststellen van de overtredingen van de besluiten genomen met toepassing van artikel 1.

+

Artikel 2 van het ontwerp vervangt artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 door twee leden.

Het eerste lid neemt nagenoeg de huidige tekst van het eerste lid van artikel 1 van de voornoemde wet over, maar zegt nu "inzake wegvervoer, spoorwegvervoer, luchtvervoer

en vervoer over water" in plaats van "inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg", waarbij in de opsomming ook het begrip "luchtvervoer" wordt opgenomen.

Het tweede lid is nieuw en luidt als volgt :

"De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, inzake luchtvaart, het recht van de zee, het maritiem recht, het verkeer over zee, de zee-
gaande schepen, de zeevarenden en de binnenvaart, alle vereiste maatregelen treffen voor de uitvoering van de verplichtingen en van de opties die voortvloeien uit de internationale verdragen terzake en uit de krachtens deze genomen internationale akten. Deze maatregelen kunnen de opheffing of de wijziging van wetsbepalingen inhouden".

II. ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Indieningsbesluit.

Gelet op zijn inhoud (zie opmerking 5 bij artikel 2) moet het ontwerp niet alleen door de Minister van Verkeerswezen maar ook door de Minister van Justitie en door de Minister van Buitenlandse Betrekkingen worden ingediend en medeondertekend.

In de Nederlandse tekst schrappe men de woorden "er mee".

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Het voorgestelde opschrift is niet passend aangezien de nieuwe tekst die voor artikel 1 van de wet van

18 februari 1969 wordt voorgesteld, zich in tegenstelling tot de vroegere tekst, niet bepaalt tot de materie van het ver-
voer (zie dienaangaande opmerking 5 bij artikel 2).

Bij artikel 1 zijn daarenboven de volgende vorm-
opmerkingen te maken :

1° de woorden "de titel" en "de volgende titel" moeten worden
vervangen door de woorden "het opschrift" en "het volgende
opschrift";

2° in de Franse tekst schrijve men "... est remplacé ..." in
plaats van "... est modifié ...".

Artikel 2.

1. Dit artikel heeft tot gevolg dat het huidige
tweede lid van artikel 1 van de wet van 18 februari 1969
vervalt.

Mocht deze opheffing niet beantwoorden aan wat
de Regering werkelijk bedoelt, dan zou de inleidende volzin
als volgt moeten worden geredigeerd :

"In artikel 1 van dezelfde wet, gewijzigd bij de
wet van 21 juni 1985, wordt het eerste lid vervangen door
de volgende twee leden :".

2. De Franse tekst van het ontworpen artikel 1,
tweede lid, stemt niet overeen met de Nederlandse tekst van
diezelfde bepaling. Enerzijds neemt de Franse tekst het ver-
keer over zee ("la circulation maritime") niet op onder de
aangelegenheden waarvoor de Koning bevoegdheid krijgt. Ander-
zijds worden de woorden "alle vereiste maatregelen" ver-
taald door "toute mesure" in plaats van door "toute mesure
nécessaire".

3. De bevoegdheden die aan de Koning worden toegekend door het eerste lid van het ontworpen artikel 1 zijn verschillend van die welke worden toegekend door het tweede lid, vermits zij het Hem niet mogelijk maken de opties uit te oefenen die door de internationale verdragen en akten worden opengesteld. Bepaalde aangelegenheden met betrekking tot het luchtvervoer of het vervoer over de waterweg behoren echter zowel tot de toepassingssfeer van het eerste lid als tot die van het tweede lid. Wat die aangelegenheden betreft, zal dan ook de vraag aan de orde komen of de Koning beschikt over de bevoegdheden bedoeld in het eerste lid, dan wel over de ruimere bevoegdheden bedoeld in het tweede lid.

Om dit bezwaar te ondervangen, zou het volstaan in het eerste lid de woorden "luchtvervoer, en vervoer over water" weg te laten.

Een andere oplossing, waardoor daarenboven de hieronder sub 5 en 6 geformuleerde kritiek zou kunnen worden uit de weg gegaan, zou erin bestaan het tweede lid weg te laten en in het eerste lid het woord "luchtvervoer" te behouden en de woorden "en vervoer over water" te vervangen door de woorden "vervoer over de waterweg en vervoer over zee" en te bepalen dat de Koning met betrekking tot die aangelegenheden "alle vereiste maatregelen (kan) treffen ter uitvoering van de verplichtingen en ter uitoefening van de opties die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze vastgestelde internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden".

.../...

4. Het ontworpen tweede lid verleent de Koning de bevoegdheid om de "opties" uit te oefenen die door de internationale verdragen en akten worden opengesteld. De memorie van toelichting geeft twee voorbeelden. In beide gevallen biedt het Verdrag de Staat de mogelijkheid om bepaalde regels aan te nemen. Hieruit volgt dat de term "optie" in ruime zin moet worden opgevat en dat hiermee niet alleen bedoeld wordt het geval waarin de internationale akte de Staat een verplichting oplegt met keuze tussen verschillende regelingen, maar ook het geval waarin die akte de Staat de mogelijkheid geeft bepaalde regels in werking te stellen, zonder hem evenwel een verplichting op te leggen.

5. Behalve dat het ontworpen artikel 1 de Koning de bevoegdheid toekent om opties uit te oefenen, welke bevoegdheid Hij thans niet heeft, en dat het de werkingssfeer van de wet van 18 februari 1969 tot het luchtvervoer uitbreidt, vertoont het een belangrijk verschil met de thans geldende tekst. Terwijl die tekst alleen betrekking heeft op het vervoer, betreft het ontwerp in de werkingssfeer van de voornoemde wet andere materies zoals het luchtrecht, "het recht van de zee", "het maritiemrecht" en de regels die van toepassing zijn op de zeevarenden, met andere woorden een stel bepalingen die tegelijk ressorteren onder het handelsrecht, het administratief recht, het sociaal recht, het internationaal publiek recht,

6. In het advies dat hij op 28 juli 1967 heeft gegeven over het wetsontwerp dat de wet van 18 februari 1969

.../...

is geworden (1) heeft de Raad van State geoordeeld dat de ontworpen wet, doordat zij de Koning machtigde om van de bestaande wetten af te wijken, een delegatiewet was (2).

Hij vervolgde :

"...

Aan de wetgever zelf zal het staan, uit te maken of dat opportuun is. De Raad van State dient er alleen op te wijzen, hoe bijzonder ruim de voorgenomen delegatie is. Dat blijkt al voldoende uit de tekst van artikel 1, die de Koning machtigt om ter zake van internationaal vervoer "alle vereiste maatregelen", ook al wijken die af van de geldende wetten, vast te stellen om te voorzien in de uitvoering van enig verdrag of van enige krachtens een verdrag vastgestelde akte. Hierbij zij opgemerkt, dat het internationaal vervoer door een zeer groot aantal bilaterale of multilaterale, en niet alleen door de in de memorie van toelichting opgesomde verdragen geregeld is.

De Grondwet verzet er zich stellig niet tegen, dat de Koning bijzondere machten krijgt om de maatregelen te nemen die nodig zijn voor het nakomen van verplichtingen bepaald in verdragen of in ter uitvoering daarvan regelmatig vastgestelde akten, en het verdient zeker aanbeveling ter zake naar eenvormigheid te streven. De Raad van State is echter de mening toegedaan, dat zulke delegatiewetten met uiterste nauwkeurigheid moeten worden geredigeerd, vooral dan wanneer, zoals hier het geval is, aan de door de Koning vastgestelde maatregelen strafrechtelijke sancties worden verbonden ...".

.../...

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gedr. St. 89 (B.Z. 1968) - nr. 1, pp. 8 en 9.

(2) Hoewel de termen "bijzondere machten" in het opschrift van die wet niet voorkomen, heeft deze toch gelijkenis met een bijzondere-machtenwet omdat zij de Koning ertoe machtigt wetten te wijzigen.

De eis van nauwkeurigheid waarop in het voornoemde advies wordt gewezen geldt hier nog altijd onverminderd. Het onderhavige wetsontwerp voorziet immers, zoals hierboven is gezegd, in een verruiming van de bevoegdheden die zijn toegekend door de wet welke het wijzigt, eensdeels door aan de aangelegenheden waarop de aan de Koning verleende bevoegdheid tot wetswijziging betrekking heeft, nieuwe materies toe te voegen, en anderdeels door de Koning ertoe te machtigen opties uit te oefenen die de wetgever zelf had moeten uitoefenen. Zoals in het voornoemde advies wordt uiteengezet, zijn er twee dwingende redenen om de bepalingen van het ontworpen artikel 1 zeer nauwkeurig te redigeren. De eerste is dat de Koning de bevoegdheid krijgt om wetten te wijzigen, wat uitzonderlijk is. De tweede reden is dat artikel 2 van de wet van 18 februari 1969 straffen vaststelt, maar dat de overtredingen waarop die straffen van toepassing zijn, door de Koning worden bepaald. Opdat geen afbreuk wordt gedaan aan de beginselen vervat in de artikelen 7, tweede lid, en 78 van de Grondwet, is het noodzakelijk 's Konings bevoegdheden nauwkeurig te omschrijven (1).

Het ontworpen artikel 1, inzonderheid het tweede lid, voldoet niet aan die eis van nauwkeurigheid. Mocht de Regering niet ingaan op het onder 3 geformuleerde voorstel om het tweede lid weg te laten, dan zou zij, wil aan die eis voldaan zijn, die bepaling moeten herschrijven.

(1) Op deze verplichting om nauwkeurig de aangelegenheden te bepalen waarin de Koning gebruik kan maken van een door de wetgever verleende machtiging tot wetswijziging, is ook gewezen in het advies dat de Raad van State op 31 december 1985 en 3 januari 1986 heeft gegeven over een ontwerp van wet tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning (Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gedr. St. 128 (1985-1986) nr. 1, pp. 13 en 19.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

P. FINCOEUR,
P. MARTENS,

Cl. DESCHAMPS,

F. DELPEREE,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE, président de chambre.

Le rapport a été présenté par M. Cl. ROUSSEAUX, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE, kamervoorzitter.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Cl. ROUSSEAUX, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. LIGOT.