ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la nature, de la Politique de l'eau et des Monuments et Sites de la Région de Bruxelles-Capitale, le 2 juin 1994, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur", a donné le 18 janvier 1995 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 2 juni 1994 door de Minister van Huisvesting, Leefmilieu, Natuurbehoud, Waterbeleid en Monumenten en Landschappen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "inzake de taxidiensten en de verhuurdiensten van voertuigen met chauffeur", heeft op 18 januari 1995 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE.

Il ressort de l’exposé des motifs que l’un des principaux objectifs poursuivis par les auteurs du projet consiste à éviter que des exploitants de services de taxis bénéficiant d’autorisations délivrées par des autorités locales d’autres régions que la Région de Bruxelles-Capitale ne fassent, selon les termes utilisés, une "concurrence déloyale préjudiciable" aux exploitants de services de taxis disposant d’une autorisation accordée dans la Région de Bruxelles-capitale.

A cette fin, l’article 3, alinéa 2, de l’ordonnance en projet réserve aux exploitants qui sont titulaires d’une autorisation délivrée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale la faculté d’effectuer des courses dont le point de départ est situé sur le territoire de cette région.

Il en résulte que le conducteur d’un véhicule affecté à un service de taxis exploité au départ d’un endroit qui n’est pas situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut effectuer une course à partir d’un lieu situé sur le territoire de cette région, si l’exploitant de ce service n’a pas reçu une autorisation délivrée en application de l’ordonnance en projet.

Une telle disposition a pour effet de modifier l’ordonnancement juridique en vigueur, puisque en vertu de l’article 14, § 3, de l’arrêté royal du 2 avril 1975 portant règlement de police relatif à l’exploitation des services de taxis,

> "Tout conducteur est tenu, dès qu'il est libre, de prendre en charge les personnes qui désirent se faire transporter, même s'il se trouve à ce moment sur le territoire d'une commune autre que celle sur le territoire de laquelle l'exploitant est autorisé à faire stationner la voiture",

et ce sans avoir à demander une autorisation particulière.

Saisi d'un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dont l'effet était analogue à celui de l'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance en projet, la section de législation du Conseil d'Etat a, dans un avis L. 22.995/9, estimé que, ce faisant, l'arrêté envisagé réglait des questions relatives aux services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une Région; or, rappelait la section de législation,

> "ces questions doivent faire l'objet d'un accord de coopération entre les régions, en vertu de l'article 92bis, § 2, c, de la loi spéciale du 8 août 198O de réformes institutionnelles, les procédures, règlements et situations de fait existant au 1er janvier 1989 demeurant en vigueur, en vertu de l'article 94, § 2, de la même loi, jusqu'à la conclusion d'un tel accord".

Constatant qu'aucun accord n'avait été conclu, la section de législation a déclaré que la demande d'avis était prématurée.

La disposition envisagée par l'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance en projet n'a pas davantage fait l'objet, à ce jour, d'un accord de coopération.

Dans une note communiquée par les délégués du Gouvernement, le secrétaire d'Etat suggère toutefois la thèse selon laquelle l'obligation de conclure un accord de coopération prévue par l'article 92bis, § 2, c, de la loi spéciale du 8 août 198O s'appliquerait seulement au règlement des questions relatives aux courses de taxis dont le point de départ et le point d'arrivée sont situés sur le territoire de régions différentes.

Cette thèse ne paraît pas pouvoir être suivie.

En effet, la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980 exige un accord de coopération pour le règlement des questions relatives, non pas aux courses, mais aux services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région.

Elle s'oppose ainsi à ce qu'une autorité régionale prenne unilatéralement des dispositions ayant spécifiquement pour objet ou pour effet de régler des questions relatives à l'exercice, sur le territoire d'une région, des activités de services de taxis exploités au départ d'endroits qui ne sont pas situés sur le territoire de cette région.

Comme l'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance en projet a pour conséquence d'empêcher le conducteur d'un véhicule affecté à un service de taxis exploité au départ d'un endroit qui n'est pas situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale d'effectuer une course à partir d'un lieu situé sur le territoire de cette région, si l'exploitant du service n'a pas reçu une autorisation

délivrée en application de l'ordonnance en projet, cette disposition doit faire l'objet d'un accord de coopération avec les deux autres régions.

En tout état de cause, l'accord de coopération doit respecter :

- le principe du droit au libre choix d'une activité professionnelle inscrite dans l'article 23 de la Constitution;

- le principe de la liberté du commerce et d'industrie (1);

- le principe de la liberté de prestation des services (2).

L'absence d'un tel accord de coopération constituerait un vice évident de compétence susceptible de donner lieu à un recours.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale devra s'interroger si, en donnant à son projet une portée restreinte au service de taxis localisé dans la Région de Bruxelles-Capitale, il n'instaure pas un régime plus sévère que celui qui prévaut pour les exploitants de taxis dans les

---

(1) Le respect de cette liberté s'impose aux régions en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 198O de réformes institutionnelles.

(2) Cette liberté est consacrée tant en droit communautaire (articles 59 et suivants et 75 du traité instituant la Communauté européenne) qu'en droit interne (article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi précitée du 8 août 198O).

autres régions du pays et si, ce faisant, l'auteur du projet répond encore bien à l'objectif économique poursuivi.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat croit utile d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur les observations suivantes.

1. Les articles 13, 26, 31, 32, alinéa 3, et 33 prévoient la perception de divers prélèvements financiers, dénommée, selon les cas, "taxe", "surtaxe" ou "redevance" (3).

Dans plusieurs de ses avis (4), la section de législation du Conseil d'Etat a considéré que trois critères distinguent la redevance de l'impôt :

1° la redevance doit être la contrepartie immédiate d'un service et être proportionnée au coût de celui-ci;

2° elle doit également être la contrepartie d'un service fourni spécialement à l'usager et non à la collectivité tout entière;

---

(3) Dans l'article 31, il y a discordance entre le texte français où figure le mot "surtaxe" et le texte néerlandais qui utilise le mot "taks".

(4) Voir notamment l'avis sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables (Doc. C.R.W., sess. 1989-1990, n° 151/1, pp. 43 et sv.).

3° elle doit enfin être la contrepartie d'un service auquel il a été recouru volontairement.

Aucun des prélèvements envisagés par l'ordonnance en projet ne réunit ces trois conditions.

Lesdits prélèvements constituent donc des impôts, avec la conséquence que, conformément au principe de la légalité de l'impôt, c'est au législateur lui-même qu'il appartient d'en fixer l'assiette et le taux.

Les articles 13, 26, 31, 32, alinéa 3, et 33 doivent être revus à la lumière de cette observation.

2. Selon l'article 7, § 2, 1° et 2°, le renouvellement de l'autorisation est refusé en cas d'"infraction grave" aux dispositions de l'ordonnance en projet ou à celles de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

Ainsi rédigé, le texte en projet peut donner à penser que l'autorité administrative saisie de la demande de renouvellement est chargée de déterminer la portée des faits visés en fonction d'une qualification pénale.

Or, cela ne peut être admis tant qu'un juge n'a pas préalablement qualifié les faits d'infraction pénale et ne les a pas imputés à la personne qu'il estime pénalement responsable (5).

L'observation vaut également pour les articles 12, 20 et 25.

3. L'article 14 tend à remplacer l'article 11 de la loi du 27 décembre 1974 relative aux services de taxis, lequel est rédigé comme suit :

> "Art. 11. Le ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions fixe les limites du périmètre à l'intérieur duquel le retour du taxi à son lieu de stationnement n'est pas porté en compte au client.
>
> Il prend cette décision sur proposition de l'autorité qui a délivré l'autorisation ou, s'il agit d'initiative, après consultation de cette autorité".

Il convient de se demander si la réglementation de cette matière relève de la compétence régionale pour les questions relatives aux services de taxis ou si elle ne ressortit pas plutôt à la compétence exclusive de l'autorité fédérale pour la politique des prix (6).

---

(5) Voir C.E., arrêts Lostermans, n° 18.258 du 4 mai 1977, et Goblet, n° 26.145 du 5 février 1986.

(6) Article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 198O de réformes institutionnelles.

La thèse de la compétence des régions, qui est développée dans la note du secrétaire d'Etat ne peut être suivie.

La détermination de ce qu'il est convenu d'appeler des "périmètres tarifaires" répond en effet à un souci de police des prix.

Il est significatif, à cet égard, que l'article 11 de la loi du 27 décembre 1974 ait attribué le pouvoir de fixer les limites de ces périmètres au ministre ayant les affaires économiques dans ses attributions, et non pas au ministre des communications.

En outre, les dispositions fédérales en vigueur fixant les prix maximaux pour le transport par taxis (7) montrent que l'on ne peut séparer la détermination des périmètres tarifaires de la politique des prix menée par l'autorité fédérale : ces dispositions, qui sont fondées aussi bien sur la loi sur la réglementation économique et les prix que sur la loi du 27 décembre 1974 relative aux services de taxis, établissent en effet des règles différentes selon que le "régime du périmètre" est applicable ou ne l'est pas.

Il en résulte que non seulement la détermination des périmètres tarifaires pour les taxis n'entre pas dans la compétence des régions, mais aussi que la matière ne se prête pas à un règlement différencié, ce qui a pour effet

---

(7) Voir actuellement l'arrêté ministériel du 28 janvier 1991 fixant les prix maxima pour le transport par taxis, plusieurs fois modifié.

d'empêcher les régions de se fonder sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour légiférer en ce domaine (8).

L'article 14 doit donc être omis.

4. Il résulte de l'article 15 en projet qu'un taxi ne peut stationner en dehors de la voie publique si l'exploitant du service auquel le véhicule est affecté n'est pas propriétaire du lieu de stationnement ou si, n'en étant pas propriétaire, il ne remplit pas les conditions prévues à l'alinéa 2, à savoir :

1° avoir l'entière jouissance de l'emplacement;

2° justifier de ce que l'emplacement se trouve à l'intérieur d'un bâtiment ou d'un garage destiné à l'exploitation d'un service de transport rémunéré de personnes;

3° obtenir une autorisation particulière du Gouvernement, à la suite d'une demande dûment justifiée.

---

(8) Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, l'une des conditions requises pour que le recours à l'article 30 de la loi spéciale soit admissible consiste en ce que la matière réservée à la compétence de l'Etat doit se prêter à un règlement différencié (arrêt n° 7 du 20 décembre 1985, n° 66 du 30 juin 1988, n° 67 du 9 novembre 1988, n° 40/91 du 19 décembre 1991, n° 32/92 du 23 avril 1992, et n° 4/93 du 21 janvier 1993).

Il convient de se demander si la distinction qu'implique la disposition en projet entre les exploitants de services de taxis qui peuvent, le cas échéant moyennant autorisation, faire occuper par leurs véhicules un lieu de stationnement situé en dehors de la voie publique et les exploitants qui n'ont pas cette faculté, est suffisamment justifiée par des considérations tenant à l'utilité publique des services de taxis, considérations en fonction desquelles la région doit se déterminer lorsqu'elle réglemente cette matière.

Il ressort du commentaire des articles et de la note du secrétaire d'Etat que les auteurs du projet justifient la disposition en projet invoquant divers motifs.

1° Il est d'abord fait état de la nécessité d'éviter une "prolifération incontrôlée" de stationnements en dehors de la voie publique, une telle prolifération ayant pour conséquence que les stations de taxis situées sur la voie publique sont moins occupées et que, de ce fait, le public qui se rend à ces stations voit son délai d'attente allongé.

Il est aussi fait état de ce que la région entend éviter que les lieux de stationnement ne soient trop imprévisibles, pareille imprévisibilité étant de nature, d'une part, à décourager le recours à des modes de transport alternatifs à l'usage des voitures privées et, d'autre part, à rendre plus difficile la surveillance du respect de la réglementation.

L’on se doit de constater que ces considérations ne trouvent guère de reflet dans la disposition en projet. En tout cas, elles ne suffisent pas à expliquer pourquoi celle-ci n’admet le stationnement des taxis en dehors de la voie publique que si l’exploitant du service est propriétaire du lieu de stationnement ou s’il remplit les conditions qu’énonce l’alinéa 2.

2° Par ailleurs, le commentaire des articles et la note du secrétaire d’Etat expriment le souci d’empêcher la pratique par laquelle des exploitants de services de taxis louent des emplacements privés à proximité de certaines installations (hôtels, grands magasins, lieux de spectacle, ...), ce qui leur permet de drainer de manière privilégiée la clientèle fréquentant ces installations. Selon la note du secrétaire d’Etat, une telle pratique a pour effet "de porter préjudice à la rentabilité des exploitations qui ne peuvent y recourir", avec les conséquences qui en résultent pour la qualité du service : "à rentabilité moindre, correspond immanquablement un véhicule moins bien entretenu, moins vite remplacé, impossibilité financière d’équiper les véhicules de dispositif de protection des chauffeurs ...".

L’on ne voit pas en quoi la pratique envisagée serait, par elle-même, constitutive d’abus. En outre, le rapport qui est fait entre la disposition en projet et l’utilité publique des services de taxis paraît fort indirect et aléatoire.

Or, si la région peut prendre des dispositions tendant à assurer la rentabilité d'entreprises de taxis, c'est uniquement à la condition qu'il soit établi de manière suffisamment convaincante qu'il y va de l'utilité publique du service assuré à la population.

Si cette condition n'est pas remplie, les dispositions envisagées doivent être considérées comme relevant du droit de la concurrence, matière de compétence exclusivement fédérale (9).

5. En chargeant le juge d'ordonner, dans tous les cas qu'il vise, la confiscation d'un véhicule à l'aide duquel une infraction a été commise, l'article 35, § 1er, alinéa 3, déroge à l'article 42, 1°, du Code pénal, qui n'envisage la confiscation spéciale de choses formant l'objet d'une infraction ou ayant servi ou été destinées à la commettre, que si la propriété en appartient au condamné. Il s'ensuit qu'en tant qu'elle prévoit la confiscation d'un véhicule n'appartenant pas au condamné, la disposition en projet établit une peine non prévue au livre Ier du Code pénal.

De même, en donnant au juge le pouvoir d'ordonner la saisie et l'immobilisation temporaire de véhicules - ce qui paraît avoir notamment pour effet d'écarter l'application de la règle, énoncée par l'article 43, alinéa 1er, du Code pénal, selon laquelle la confiscation spéciale

---

(9) Article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

s’appliquant aux choses visées au 1° de l’article 42 est toujours prononcée en cas de délit -, le paragraphe 2, alinéa 2, établit également une peine que ne prévoit pas le livre Ier du Code pénal.

Or, en vertu de l’article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 198O de réformes institutionnelles, ces dispositions doivent recueillir l’avis conforme du conseil des ministres, lequel, en l’espèce, n’a pas été sollicité.

En outre, pour être compatible avec l’article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, combiné avec l’article 1er du premier protocole additionnel à cette convention, le texte doit prévoir que la confiscation, la saisie et l’immobilisation temporaire d’un véhicule appartenant à une personne autre que l’auteur de l’infraction ne peuvent être prononcées qu’après que le propriétaire du bien aura été appelé au procès et aura eu l’occasion de faire valoir ses moyens de défense.

6. Selon les délégués du Gouvernement, les amendes prévues par l’article 36 en projet n’ont pas de caractère pénal.

Il a été dit dans certains avis qu’une amende administrative n’est pas constitutive d’une peine lorsque, comme tel est le cas dans la disposition en projet, cette

amende sanctionne une obligation de caractère administratif et qu'elle est d'un montant réduit (10).

Toutefois, l'on doit aussi, pour l'examen de cette question, avoir égard aux développements qu'a connus la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans l'arrêt Oztürk (11) et dans l'arrêt Lutz (12)(13).

Il ressort de ces arrêts que deux critères retiennent spécialement l'attention, pour déterminer si une

---

(10) Voir en particulier l'avis sur un avant-projet de loi concernant l'admission des réfugiés sur le territoire, fixant la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié et imposant aux transporteurs certaines obligations relatives à l'accès des étrangers au territoire (Doc. Chambre, 689/1-86/87, p. 30); voir aussi l'avis sur un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales et financières (Doc. Sénat, sess. 1992-1993, n° 762/1, pp. 85 et 86) et l'avis L. 23.873/2 sur un avant-projet de loi modifiant l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et y insérant un article 74/4bis nouveau (Doc. Sénat, 1994-95, n° 1272/1 du 23 décembre 1994).

(11) Arrêt du 21 février 1984, série A, n° 73.

(12) Arrêt du 25 août 1987, série A, n° 123.

(13) A ce propos, lire spécialement J. VELU et R. ERGEC, "La Convention européenne des droits de l'homme" in Rép. prat. dr. belge, compl. VII, Bruylant, 1990, n°s 445 et 447; A. DE NAUW, Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise, Mys & Breesch, 1994, pp. 58 et sv.

sanction administrative est soumise aux garanties que prévoit l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas d'"accusation en matière pénale" : celui de la nature de l'infraction et celui de la nature et du degré de gravité de la sanction que risque de subir l'intéressé. Dans l'arrêt Lutz, la Cour a relevé que,

> "pour que l'article 6 s'applique au titre des mots "accusation en matière pénale", il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, "pénale" au regard de la Convention ... ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit en général à la "matière pénale"".

Pour décider si une infraction est pénale par nature, il convient d'abord d'avoir égard à l'objet de la norme transgressée : s'agit-il d'une norme concernant le public en général, par opposition à une norme s'adressant à un groupe déterminé de personnes, doté d'un statut particulier ? Dans l'affirmative, la sanction a un caractère pénal si elle poursuit un but répressif, si elle tend à punir l'auteur de l'infraction. En ce cas, selon les arrêts Oztürk et Lutz, la circonstance que l'infraction n'atteint pas un certain degré de gravité et la faiblesse relative de la sanction ne sauraient retirer à une infraction son caractère pénal intrinsèque (14).

---

(14) Voir aussi l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet de loi sur l'exercice des activités ambulantes et l'organisation des marchés publics, Doc. Sénat, sess. 199O-1991, n° 1417/1, p. 41, et l'avis sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande portant des dispositions d'accompagnement du

Comme le relèvent J. Velu et R. Ergec, le critère du degré de la sévérité de la sanction est surtout pris en considération pour distinguer le disciplinaire du pénal relativement aux comportements s'inscrivant dans un groupe social particulier (15).

Si l'on applique cet enseignement à la disposition en projet, l'on peut, semble-t-il, affirmer :

a) qu'en tant qu'elle s'applique à "toute personne dont le véhicule occupe, sans autorisation, un emplacement réservé aux taxis", c'est-à-dire à tout usager de la route, l'amende administrative prévue par la disposition en projet présente un caractère pénal, puisqu'elle concerne le public en général et qu'il paraît difficilement contestable qu'elle poursuit un but répressif;

b) que, dans la mesure où elle s'applique aux personnes visées par l'ordonnance en projet, c'est-à-dire à un groupe déterminé de personnes qui ont un lien particulier avec les autorités et services chargés de l'application de l'ordonnance, l'amende peut, dès lors qu'elle sanctionne des obligations de caractère administratif et qu'elle est d'un montant réduit, ne pas être considérée comme une sanction pénale.

En tant qu'elle institue une sanction pénale, la disposition en projet doit, conformément à l'article 11,

---

budget 1994, Doc. Vlaamse Raad, session 1993-1994, n° 415/1, pp. 135 et sv.

(15) Op. cit., n° 445.

alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 198O de réformes institutionnelles, recueillir l'avis conforme du conseil des ministres, puisqu'elle établit une peine que ne prévoit pas le livre Ier du Code pénal. En outre, elle doit assurer la réalisation des garanties qui sont requises en matière pénale, que ces garanties soient consacrées par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ou qu'elles résultent des principes généraux du droit pénal (16).

7. Concernant l'article 37, alinéa 1er, il résulte de l'article 11, alinéa 3, 1°, de la loi spéciale du 8 août 198O de réformes institutionnelles qu'une communauté ou une région ne peut accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire qu'aux "agents assermentés du Gouvernement de Communauté ou de Région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de Communauté ou de Région".

La qualité d'agent ou celle d'officier de police judiciaire ne peut donc être attribuée par une Région à des fonctionnaires ou agents communaux.

En outre, des fonctionnaires d'une région ne peuvent être investis de l'une ou de l'autre de ces qualités que s'ils sont assermentés, ce qui implique qu'ils prêtent serment en cette qualité. Une région ne peut donc accorder

---

(16) Voir, sur ce point, l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 72/92 du 18 novembre 1992.

celle-ci que si elle prévoit une prestation de serment à cet effet.

8. Selon les délégués du Gouvernement, la saisie prévue à l'article 37, alinéa 4, est également une simple mesure de police administrative. Cette thèse paraît difficilement pouvoir être suivie, dès lors que les véhicules concernés n'apparaissent pas comme étant, par eux-mêmes, indépendamment des circonstances dans lesquelles ils sont utilisés, des objets dangereux à retirer de la circulation pour une période pouvant aller jusqu'à six mois.

Il n'apparaît pas davantage que la saisie envisagée par la disposition en projet ait pour objet - comme c'est le cas de la saisie instituée par les articles 35 et suivants du Code d'instruction criminelle - de recueillir et de conserver un moyen de preuve.

En réalité, telle qu'elle est prévue par le texte en projet, elle semble avoir directement pour objet de contribuer à assurer la répression des infractions commises à l'aide des véhicules auxquels elle s'applique. Une telle mesure doit être qualifiée de peine. Conformément à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 198O de réformes institutionnelles, elle doit recueillir l'avis conforme du conseil des ministres, puisqu'elle établit une peine que ne prévoit pas le livre Ier du Code pénal. En outre, elle doit assurer la réalisation des garanties qui sont requises en matière pénale. Il convient aussi, lorsque l'auteur de l'infraction n'est pas le propriétaire du véhicule, de donner au propriétaire l'occasion de faire valoir ses explications.

ALGEMENE OPMERKING.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat één van de belangrijkste oogmerken die de stellers van het ontwerp nastreven erin bestaat te voorkomen dat exploitanten van taxidiensten die houder zijn van vergunningen uitgereikt door plaatselijke overheden van andere gewesten dan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, luidens de gebruikte bewoordingen een "oneerlijke en schadelijke concurrentie-strijd" vormen voor exploitanten van taxidiensten die beschikken over een vergunning verleend door het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Daartoe biedt artikel 3, tweede lid, van de ontworpen ordonnantie de exploitanten die houder zijn van een vergunning afgegeven door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, de mogelijkheid om ritten te maken waarvan het vertrekpunt gelegen is op het grondgebied van dat Gewest.

Daaruit volgt dat de bestuurder van een voertuig dat gebruikt wordt voor een taxidienst die wordt geëxploiteerd vanuit een plaats die niet gelegen is op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, geen rit mag maken vanuit een plaats gelegen op het grondgebied van dat Gewest indien de exploitant van die dienst geen vergunning heeft gekregen, afgegeven met toepassing van de ontworpen ordonnantie.

Zulk een bepaling heeft tot gevolg dat de geldende rechtsordening wordt gewijzigd, aangezien artikel 14, § 3, van het koninklijk besluit van 2 april 1975 houdende

politiereglement betreffende de exploitatie van de taxidiensten bepaalt :

> "Elke chauffeur moet zodra hij vrij is, de personen opnemen die wensen zich te laten vervoeren, zelfs indien hij zich dan op het grondgebied van een andere gemeente bevindt dan waar de aan de exploitant gemachtigde standplaats gelegen is".

In dat geval dient geen bijzondere vergunning te worden aangevraagd.

De afdeling wetgeving van de Raad van State, waarbij een ontwerp-besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering was ingediend dat soortgelijke gevolgen zou hebben als artikel 3, tweede lid, van de ontworpen ordonnantie, heeft in een advies L. 22.995/9 geoordeeld dat het beschouwde besluit daardoor aangelegenheden regelde betreffende taxidiensten die zich uitstrekken over meer dan één gewest; de afdeling wetgeving bracht evenwel het volgende in herinnering :

> "krachtens artikel 92bis, § 2, c, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de Gewesten voor die aangelegenheden echter samenwerkingsakkoorden sluiten en blijven, krachtens artikel 94, § 2, van dezelfde wet, de procedures, regelingen en feitelijke toestanden die op 1 januari 1989 bestonden, van kracht tot voor die aangelegenheid een samenwerkingsakkoord is gesloten".

De afdeling wetgeving heeft, toen zij vaststelde dat geen enkel akkoord was gesloten, verklaard dat de adviesaanvraag voorbarig was.

Voor de in artikel 3, tweede lid, van de ontworpen ordonnantie in uitzicht gestelde bepaling is tot dusver evenmin een samenwerkingsakkoord gesloten.

In een door de gemachtigden van de Regering toegezonden nota geeft de Staatssecretaris evenwel de stelling in overweging volgens welke de verplichting waarin artikel 92bis, § 2, c, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet om een samenwerkingsakkoord te sluiten alleen van toepassing zou zijn voor het regelen van aangelegenheden betreffende taxiritten waarvan het vertrekpunt en de plaats van aankomst gelegen zijn op het grondgebied van verschillende gewesten.

Die stelling lijkt niet te kunnen worden bijgetreden.

De voormelde bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vereist immers een samenwerkingsakkoord voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de taxidiensten, en niet de ritten, die zich uitstrekken over het grondgebied van meer dan één gewest.

Er bestaat krachtens die bepaling aldus bezwaar tegen dat een gewestelijke overheid eenzijdig bepalingen vaststelt met als specifiek doel of met als specifiek gevolg dat aangelegenheden worden geregeld die betrekking hebben op de uitoefening op het grondgebied van een gewest van activiteiten van taxidiensten die worden geëxploiteerd vanuit plaatsen die buiten het grondgebied van dat Gewest zijn gelegen.

Aangezien artikel 3, tweede lid, van de ontworpen ordonnantie tot gevolg heeft de bestuurder van een voertuig dat gebruikt wordt voor een taxidienst die geëxploiteerd wordt vanuit een plaats die buiten het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is gelegen, te verhinderen een rit te maken vanuit een plaats die buiten het grondgebied van dat Gewest is gelegen, als de exploitant van de dienst geen vergunning heeft gekregen verleend met toepassing van de ontworpen ordonnantie, moet over die bepaling een samenwerkingsakkoord met beide andere gewesten worden gesloten.

Het samenwerkingsakkoord moet hoe dan ook het volgende in acht nemen :

- het beginsel van het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid neergelegd in artikel 23 van de Grondwet;

- het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid (17);

- het beginsel van het vrije verkeer van diensten (18).

---

(17) De gewesten zijn tot inachtneming van deze vrijheid verplicht krachtens artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(18) Deze vrijheid is zowel vastgelegd in het communautaire recht (artikelen 59 en volgende en 75 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) als in het interne recht (artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de voormelde wet van 8 augustus 1980).

Het ontbreken van zulk een samenwerkingsakkoord kan aanleiding geven tot het instellen van beroep op grond van kennelijke onbevoegdheid.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering zal zich er moeten over beraden of zij, door aan haar ontwerp een strekking te verlenen die beperkt is tot de taxidienst gelegen in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, geen strengere regeling invoert dan die welke geldt voor de exploitanten van taxi's in de andere gewesten van het land en of het ontwerp zodoende nog wel beantwoordt aan het nagestreefde economische doel.

Voor het overige acht de Raad van State het nuttig de steller van het ontwerp opmerkzaam te maken op het volgende.

1. De artikelen 13, 26, 31, 32, derde lid, en 33 voorzien in de inning van verscheidende financiële heffingen die, naargelang van het geval, "taks" of "retributies" worden genoemd (19).

---

(19) In artikel 31 is er een discrepantie tussen de Franse tekst waarin het woord "surtaxe" staat en de Nederlandse tekst die het woord "taks" gebruikt.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in verscheidene van haar adviezen (20) geoordeeld dat drie criteria kenmerkend zijn voor de belastingheffing :

1° de retributie moet de onmiddellijke tegenprestatie zijn voor een dienst en moet in verhouding staan tot de kostprijs ervan;

2° zij moet tevens de tegenprestatie zijn voor een dienst die speciaal wordt verstrekt aan een gebruiker en niet ten behoeve van de gemeenschap;

3° tot slot moet zij de tegenprestatie zijn voor een dienst waarop vrijwillig een beroep wordt gedaan.

Geen enkele van de in de ontworpen ordonnantie beschouwde heffingen voldoet aan die drie voorwaarden.

De genoemde heffingen zijn dus belastingen met als gevolg dat het, overeenkomstig het beginsel van de wettelijkheid van de belasting, aan de wetgever zelf staat de grondslag en het tarief ervan vast te stellen.

De artikelen 13, 26, 31, 32, derde lid, en 33 moeten worden herzien aan de hand van deze opmerking.

---

(20) Zie onder meer het advies over het voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van het Waalse Gewest van 30 april 1990 over de bescherming en de exploitatie van water dat tot drinkbaar water kan worden verwerkt (Gedr. St., C.R.W., zitt. 1989-1990, nr. 151/1, blz. 43 e.v.).

2. Volgens artikel 7, § 2, 1° en 2°, wordt de hernieuwing van de vergunning geweigerd in geval van "zware inbreuk op" de bepalingen van de ontworpen ordonnantie of op die van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

Aldus gesteld kan de ontworpen tekst de indruk wekken dat de administratieve overheid waarbij de aanvraag om hernieuwing is ingediend, ermee belast wordt de precieze betekenis van de bedoelde feiten te bepalen aan de hand van een strafrechtelijke kwalificatie.

Dit kan evenwel niet worden aanvaard zolang een rechter de feiten niet vooraf als een misdrijf heeft gekwalificeerd en ze niet aan de persoon heeft toegerekend die hij strafrechtelijk verantwoordelijk acht (21).

De opmerking geldt eveneens voor de artikelen 12, 20 en 25.

3. Artikel 14 strekt ertoe artikel 11 te vervangen van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten; dit artikel is als volgt gesteld :

"Art. 11. De Minister die de Economische Zaken in zijn bevoegdheid heeft stelt de grenzen vast van de peri-

---

(21) Zie R.v.St., arresten Lostermans, nr. 18.258 van 4 mei 1977, en Goblet, nr. 26.145 van 5 februari 1986.

meter binnen dewelke de terugrit van de taxi naar zijn standplaats de klant niet aangerekend wordt.

Hij neemt deze beslissing op voorstel van de overheid die de vergunning heeft afgegeven of zo hij handelt op eigen initiatief na raadpleging van die overheid".

De vraag rijst of de regeling van die aangelegenheid tot de gewestelijke bevoegdheid behoort voor de aangelegenheden die betrekking hebben op de taxidiensten dan wel of zij niet veeleer tot de uitsluitende bevoegdheid behoort van de federale overheid voor het prijsbeleid (22).

De stelling inzake de bevoegdheid van de gewesten die wordt geformuleerd in de nota van de Staatssecretaris kan niet worden bijgetreden.

Het bepalen van hetgeen conventioneel "tariefperimeters" wordt genoemd, beantwoordt immers aan een streven naar een politie over de prijzen.

In dat opzicht is het veelbetekenend dat artikel 11 van de wet van 27 december 1974 de bevoegdheid om de grenzen van die perimeters vast te stellen heeft opgedragen aan de Minister tot wiens bevoegdheid Economische Zaken behoren en niet aan de Minister van Verkeerswezen.

---

(22) Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Bovendien tonen de geldende federale bepalingen tot vaststelling van de maximumprijzen voor het vervoer met taxi's (23) aan het vaststellen van de "tariefperimeters" niet los kan worden gezien van het prijsbeleid van de federale overheid : die bepalingen, die zowel gegrond zijn op de wet betreffende de economische reglementering en de prijzen als op de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten, stellen immers verschillende regels vast naargelang het "perimeterstelsel" al dan niet van toepassing is.

Daaruit blijkt niet alleen dat het vaststellen van de "tariefperimeters" voor de taxi's niet tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, maar tevens dat de aangelegenheid zich niet leent tot een gedifferentieerde regeling, hetgeen tot gevolg heeft dat de gewesten niet kunnen steunen op artikel 10 van de wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen om op dat gebied rechtsregels uit te vaardigen (24).

---

(23) Zie thans het ministerieel besluit van 28 januari 1991 houdende vaststelling van de maximumprijzen voor het vervoer met taxi's, meermaals gewijzigd.

(24) Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof bestaat een van de vereisten opdat een beroep kan worden gedaan op artikel 30 van de bijzondere wet erin dat de aan de Staat voorbehouden aangelegenheid zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling (arrest nr. 7 van 20 december 1985, nr. 66 van 30 juni 1988, nr. 67 van 9 november 1988, nr. 40/91 van 19 december 1991, nr. 32/92 van 23 april 1992 en nr. 4/93 van 21 januari 1993).

Artikel 14 moet dus vervallen.

4. Uit het ontworpen artikel 15 blijkt dat een taxi niet mag stationeren buiten de openbare weg indien de exploitant van de dienst waarvoor het voertuig wordt gebruikt geen eigenaar is van de standplaats of als hij, omdat hij er geen eigenaar van is, niet voldoet aan de in het tweede lid gestelde voorwaarden, te weten :

1° het volle genot hebben van de standplaats;

2° ervan doen blijken dat de standplaats zich binnen een gebouw of een garage bevindt bestemd voor de exploitatie van een dienst voor bezoldigd vervoer van personen;

3° een bijzondere vergunning krijgen van de Regering na een behoorlijk gerechtvaardigde aanvraag.

De vraag rijst of het onderscheid dat de ontworpen bepaling impliceert tussen de exploitanten van taxidiensten die, in voorkomend geval met een vergunning, hun voertuigen mogen laten stationeren op een standplaats buiten de openbare weg en de exploitanten die deze mogelijkheid niet hebben, voldoende gerechtvaardigd wordt door overwegingen die te maken hebben met het openbaar nut van de taxi-diensten, op grond van welke overwegingen het gewest een besluit moet nemen wanneer het die aangelegenheid regelt.

Uit de commentaar op de artikelen en uit de nota van de Staatssecretaris blijkt dat de stellers van het ontwerp verscheidene motieven aanvoeren om de ontworpen bepaling te rechtvaardigen.

1° Eerst wordt gewezen op de noodzaak om een "ongecontroleerde uitbreiding" van het stationeren buiten de openbare weg te voorkomen, omdat een zodanige uitbreiding tot gevolg heeft dat de op de openbare weg gelegen standplaatsen minder worden bezet en dat daardoor het publiek dat zich naar die standplaatsen begeeft langer zal moeten wachten.

Er wordt tevens op gewezen dat het Gewest beoogt te voorkomen dat de standplaatsen zich bevinden op erg onverwachte plaatsen, omdat zulks enerzijds de mensen kan ontmoedigen om een beroep te doen op andere vervoermiddelen dan privé-voertuigen en anderzijds omdat het daardoor moeilijker wordt toezicht te houden op de inachtneming van de reglementering.

Vastgesteld moet worden dat die overwegingen geenszins tot uiting komen in de ontworpen bepaling. In ieder geval verklaren zij onvoldoende waarom volgens die bepaling een taxi alleen buiten de openbare weg mag stationeren indien de exploitant van de dienst eigenaar is van de standplaats of indien hij voldoet aan de voorwaarden gesteld in het tweede lid.

2° Bovendien komt in de commentaar op de artikelen en in de nota van de Staatssecretaris het streven tot uiting

om de praktijk tegen te gaan waarbij exploitanten van taxidiensten privé-standplaatsen huren in de nabijheid van bepaalde inrichtingen (hotels, warenhuizen, plaatsen waar voorstellingen worden gegeven ...), waardoor zij bij voorrang de cliënteel van die inrichtingen naar zich toe kunnen trekken. Volgens de nota van de Staatssecretaris schaadt zulk een handelwijze "la rentabilité des exploitations qui ne peuvent y recourir", met alle gevolgen van dien op het stuk van de kwaliteit van de dienst : "à rentabilité moindre, correspond immanquablement un véhicule moins bien entretenu, moins vite remplacé, impossibilité financière d'équiper les véhicules de dispositif de protection des chauffeurs ...".

Het is niet duidelijk in welk opzicht die praktijk op zich misbruiken zou doen ontstaan. Bovendien lijkt het verband dat tussen de ontworpen bepaling en het openbaar nut van de taxidiensten wordt gelegd, zeer indirect en twijfelachtig.

Nu kan het gewest echter regels vaststellen om de rendabiliteit van de taxibedrijven te waarborgen, doch alleen indien op voldoende overtuigende wijze wordt aangetoond dat deze dienst aan de bevolking het algemeen nut dient.

Indien aan die voorwaarde niet voldaan is, moeten de bedoelde bepalingen beschouwd worden als behorende tot

het mededingingsrecht, een aangelegenheid waarvoor alleen de federale overheid bevoegd is (25).

5. Artikel 35, § 1, derde lid, bepaalt dat de rechter in alle vermelde gevallen de "inbeslagneming" (lees : verbeurdverklaring) beveelt van een voertuig waarmee een strafbaar feit is gepleegd. Aldus wijkt dit artikel af van artikel 42, 1°, van het Strafwetboek, naar luid waarvan de bijzondere verbeurdverklaring alleen wordt toegepast op zaken die het voorwerp van een strafbaar feit zijn of die gediend hebben of bestemd waren tot het plegen van dat strafbare feit, wanneer zij het eigendom zijn van de veroordeelde. Daaruit vloeit voort dat de ontworpen bepaling, in zoverre zij voorziet in de verbeurdverklaring van een voertuig dat niet aan de veroordeelde toebehoort, een straf invoert waarin boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

Zo voert paragraaf 2, tweede lid, eveneens een straf in waarin boek I van het Strafwetboek niet voorziet, doordat deze bepaling aan de rechter de bevoegdheid verleent om de inbeslagneming en de tijdelijke oplegging van voertuigen te bevelen, wat onder meer tot gevolg lijkt te hebben dat de regel vervat in artikel 43, eerste lid, van het Strafwetboek, naar luid waarvan de bijzondere verbeurdverklaring toepasselijk op de zaken genoemd in artikel 42,

---

(2 5) Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

1°, steeds wordt uitgesproken in het geval van een wanbedrijf, geen toepassing vindt.

Krachtens artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus tot hervorming der instellingen is voor die bepalingen evenwel het eensluidend advies van de Ministerraad vereist, een advies dat in het onderhavige geval niet is aangevraagd.

Wil de tekst voorts bestaanbaar zijn met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in samenhang met artikel 1 van het eerste aanvullende protocol bij dat Verdrag, dan moet deze voorschrijven dat de verbeurdverklaring, de inbeslagneming en de tijdelijke oplegging van een voertuig dat aan een ander persoon toebehoort dan de dader van het strafbare feit, alleen kunnen worden uitgesproken nadat de eigenaar van het goed in rechte is opgeroepen en de gelegenheid heeft gehad zijn verweermiddelen uiteen te zetten.

6. Volgens de gemachtigden van de Regering zijn de geldboeten gesteld in het ontworpen artikel 36 niet van strafrechtelijke aard.

In een aantal adviezen is gesteld dat een administratieve geldboete geen straf vormt indien ze een verplichting van administratieve aard bestraft en het bedrag

ervan beperkt is, zoals in de ontworpen bepaling het geval is (26).

Bij het onderzoek van deze kwestie moet echter ook rekening worden gehouden met de evolutie die de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens heeft gekend, inzonderheid in het arrest Oztürk (27) en in het arrest Lutz (28) (29).

---

(26) Zie inzonderheid het advies over een voorontwerp van wet betreffende de toelating van vluchtelingen tot het grondgebied, waarbij de procedure tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling wordt vastgesteld en waarbij aan de vervoerders bepaalde verplichtingen met betrekking tot de toegang van vreemdelingen tot het grondgebied worden opgelegd (Gedr. St. Kamer, 689/1-86/87, blz. 30); zie ook het advies over een voorontwerp van wet houdende fiscale en financiële bepalingen (Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 762/1, blz. 85 en 86) en het advies L. 23.873/2 over een voorontwerp van wet tot wijziging van het artikel 74/2 van en tot invoeging van een nieuw artikel 74/4bis in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Gedr. St. Senaat, 1994-1995, nr. 1272/1 van 23 december 1994).

(27) Arrest van 21 februari 1984, reeks A, nr. 73.

(28) Arrest van 25 augustus 1987, reeks A, nr. 123.

(29) In dat verband, lees inzonderheid, J. VELU en R. ERGEC, "La Convention européenne des droits de l'homme" in Rép. prat. dr. belge, aanv. VII, Bruylant, 1990, nrs. 445 en 447; A. DE NAUW, Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise, Mys & Breesch, 1994, blz. 58 e.v.

Uit deze arresten vloeit voort dat inzonderheid twee criteria in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling of in het geval van "strafvervolging" op een administratieve straf de garanties van toepassing zijn die zijn voorgeschreven bij artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, te weten het criterium van de aard van het strafbare feit en dat van de aard en de omvang van de straf die aan betrokkene kan worden opgelegd. In het arrest Lutz heeft het Hof het volgende opgemerkt :

> "pour que l'article 6 s'applique au titre des mots "accusation en matière pénale", il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, "pénale" au regard de la Convention ... ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit en général à la "matière pénale"".

Bij de beoordeling of een strafbaar feit uit de aard der zaak van strafrechtelijke aard is, moet eerst worden nagegaan op wie de geschonden rechtsregel betrekking heeft : betreft het een rechtsregel die het publiek in het algemeen aanbelangt, of integendeel een rechtsregel die slechts voor een bepaalde groep van personen met een bijzondere rechtspositie geldt ? Zo ja, dan is de sanctie van strafrechtelijke aard indien ze repressief is, indien ze de dader van het strafbare feit beoogt te straffen. In dat geval kunnen volgens de arresten Oztürk en Lutz de omstandigheid dat het strafbare feit een bepaalde graad van ernst niet vertoont en de relatieve geringheid van de straf

aan dat strafbare feit zijn intrinsiek strafrechtelijk karakter niet ontnemen (30).

Zoals J. Velu en R. Ergec opmerken, wordt het criterium van de graad van ernst van de straf vooral in aanmerking genomen om in het kader van de gedragingen binnen een bepaalde maatschappelijke kring het tuchtrechtelijke aspect te onderscheiden van het strafrechtelijke aspect (31).

Indien het voorgaande wordt toegepast op de ontworpen bepaling, kan blijkbaar worden gesteld :

a) dat de in de ontworpen bepaling voorgeschreven administratieve boete, in zoverre ze toepasselijk is op "elke persoon waarvan het voertuig zich op een standplaats, voorbehouden aan taxi's, bevindt", dit wil zeggen op iedere weggebruiker, van strafrechtelijke aard is omdat ze het publiek in het algemeen aanbelangt en omdat moeilijk kan worden betwist dat ze repressief is;

---

(30) Zie ook het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van wet betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten, Gedr. St. Senaat, zitting 1990-1991, nr. 1417/1, blz. 41, en het advies over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, Gedr. St. Vlaamse Raad, zitting 1993-1994, nr. 415/1, blz. 135 e.v.

(31) Op. cit., nr. 445.

b) dat kan worden beschouwd dat de boete, in zoverre ze toepasselijk is op de in de ontworpen ordonnantie omschreven personen, dit wil zeggen op een bepaalde groep personen die een bijzondere band hebben met de overheden en diensten belast met de toepassing van de ordonnantie, geen strafrechtelijke straf is, omdat ze verplichtingen van administratieve aard bestraft en omdat het bedrag van die boete beperkt is.

In zoverre de ontworpen bepaling een strafrechtelijke straf invoert, is overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen daaromtrent het eensluidend advies van de Ministerraad vereist, daar ze een straf invoert waarin boek I van het Strafwetboek niet voorziet. Voorts moeten in die bepaling de in strafzaken vereiste garanties worden ingebouwd, ongeacht of zij vastgelegd zijn in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dan wel of ze voortvloeien uit de algemene beginselen van het strafrecht (32).

7. Met betrekking tot artikel 37, eerste lid, vloeit uit artikel 11, derde lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voort dat een Gemeenschap of een Gewest de hoedanigheid van agent

---

(3 2) Zie in dit verband het arrest van het Arbitragehof nr. 72/92 dd. 18 november 1992.

of officier van gerechtelijke politie alleen kan verlenen aan de "beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren".

Een Gewest kan derhalve de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie niet toekennen aan gemeentelijke ambtenaren of beambten.

Bovendien kunnen ambtenaren van een Gewest alleen met de ene of de andere van die hoedanigheden worden bekleed indien ze beëdigd zijn, wat inhoudt dat zij in die hoedanigheid hun eed afleggen. Een Gewest kan die hoedanigheid dus alleen toekennen indien het in een zodanige eedaflegging voorziet.

8. Volgens de gemachtigden van de Regering is de inbeslagneming waarvan sprake is in artikel 37, vierde lid, eveneens een eenvoudige maatregel van administratieve politie. Deze stelling lijkt moeilijk verdedigbaar, daar de betrokken voertuigen op zich en los van de omstandigheden waarin ze aangewend worden, geen gevaarlijke voorwerpen blijkten te zijn die voor een periode die tot zes maanden kan gaan, uit het verkeer behoeven te worden genomen.

De in de ontworpen bepaling voorgeschreven inbeslagneming blijkt al evenmin tot doel te hebben bewijsmateriaal te verzamelen en te bewaren, zoals het geval is

met de inbeslagneming voorgeschreven bij de artikelen 35 en volgende van het Wetboek van Strafvordering.

In werkelijkheid lijkt de inbeslagneming, zoals ze wordt voorgeschreven in de ontworpen tekst, rechtstreeks tot doel te hebben bij te dragen tot de bestraffing van de strafbare feiten gepleegd met behulp van de voertuigen waarop ze van toepassing is. Zulk een maatregel moet als een straf worden aangemerkt. Overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vereist deze het eensluidend advies van de Ministerraad, omdat een straf wordt ingevoerd waarin boek I van het Strafwetboek niet voorziet. Bovendien moet die maatregel gepaard gaan met het bieden van de in strafzaken vereiste garanties. Tevens moet, indien de dader van het strafbare feit niet de eigenaar van het voertuig is, aan de eigenaar de gelegenheid worden geboden zich te verklaren.

La chambre était composée de :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame J. GIELISSEN, greffier,
Mevrouw griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN. J.-J. STRYCKMANS.