

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

KONINKRIJK BELGIË

-----

AVIS 33.595/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

ADVIES 33.595/4

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 7 juin 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de "loi-programme" (Doc. parl., Chambre, n° 50 1823/006), a donné le 12 juin 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 7 juni 2002 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van "programmawet" (Parl. St., Kamer, nr 50 1823/006), heeft op 12 juni 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"En effet, suite à la discussion du projet de loi-programme en réunion de la commission de l'infrastructure du mercredi 5 juin 2002, M. O. Chastel a proposé de poser la question suivante au Conseil d'Etat relative à l'article 141 du projet : «Afin d'élargir les compétences des accompagnateurs de train, n'est-il pas indiqué de modifier l'arrêté royal du 4 avril 1895 (M.B. 19 avril 1895) contenant règlement concernant les mesures à observer pour le transport des voyageurs, plutôt que la modification proposée de l'article 10 de la loi du 25 juillet 1891 portant révision de la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer ?» La vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports a accepté la proposition.

L'urgence est motivée par le fait que l'urgence demandée par le gouvernement à la Chambre a déjà été obtenue pour le projet de loi."

\*

\*       \*

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

L'examen ne porte donc notamment pas sur la cohérence interne du projet ni sur sa compatibilité avec des normes d'une intensité de force obligatoire égale ou inférieure.

L'avant-projet ainsi examiné appelle l'observation ci-après.

.../...

Les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 1999 organisant la répartition des compétences suite à l'intégration de la police maritime, de la police aéronautique et de la police des chemins de fer dans la police fédérale, ont expliqué comme suit quel était le but poursuivi par le législateur :

"La proposition de loi à l'examen vise à organiser la répartition des compétences entre la gendarmerie, d'une part, et les inspections aéronautique et maritime et le service d'inspection de la SNCB, d'autre part.

Les compétences sont réparties comme suit : les compétences de police générale sont dévolues exclusivement aux fonctionnaires de police de la police fédérale, alors que les compétences d'inspection sont attribuées aux fonctionnaires des divers services de contrôle (à savoir l'inspection aéronautique et aéroportuaire, le contrôle maritime et l'administration du transport ferroviaire).

Les fonctionnaires des services de contrôle précités ne disposeront donc plus, à proprement parler, de compétences de police. Ils n'auront plus non plus la qualité d'officier de police judiciaire" <sup>(1)</sup>.

"Par contre, ils interviennent pour la surveillance du respect des règles spécifiques de circulation. Ils effectuent les contrôles administratifs et techniques nécessaires. En outre, leur sont attribués des contrôles d'accès et de sécurité déterminés. (...) Dans le cadre des compétences d'inspection, les fonctionnaires visés ci-dessus ont certes la compétence de rédiger des procès-verbaux lors d'infractions aux matières précitées. Dans certains cas, ils ont également une compétence de fouille. Ces compétences ne peuvent néanmoins pas être interprétées dans le sens des tâches de police visées dans la loi sur la fonction de police, modifiée par la loi du 17 novembre 1998, qui intéresse exclusivement les services de police" <sup>(2)</sup>.

"La loi du 17 novembre 1998 portant intégration de la police maritime, la police aéronautique et la police des chemins de fer dans la gendarmerie a transféré les tâches de police générale exécutées par la police des chemins de fer à la gendarmerie.

Certaines tâches spécifiques d'inspection en matière ferroviaire ne relèvent toutefois pas des fonctions policières de base de la gendarmerie et doivent continuer à être assurées par un nombre restreint de membres du personnel statutaire de la S.N.C.B. (...).

En pratique, ces tâches spécifiques ne sont pas susceptible d'être exercées directement par la gendarmerie.

---

<sup>(1)</sup> Rapport fait au nom de la Commission temporaire chargée de l'examen de la proposition de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux Doc. parl., Ch. repr., Sess. ord. 1998-1999, n° 2045/3, p. 2.

<sup>(2)</sup> Exposé des motifs, Doc. parl., Ch. repr., Sess. ord. 1998-1999, n° 2045/1, p. 2.

Il s'agit du contrôle du respect de la loi du 12 avril 1835 concernant les péages et les règlements de police sur les chemins de fer et ses arrêtés d'exécution, ainsi que du titre Ier de la loi du 25 juillet 1891.

Les arrêtés d'exécution de la loi du 12 avril 1835 sont les suivants :

- l'arrêté royal du 4 avril 1895 concernant les mesures à observer pour le transport des voyageurs; il réglemente le comportement des voyageurs et permet notamment d'infliger des peines aux personnes qui voyagent sans titre de transport valable; il va de soi que les accompagnateurs de train sont les personnes les mieux qualifiées pour verbaliser en cette matière.
- (...)." <sup>(3)</sup>.

L'article 141 du projet de loi-programme constitue un changement par rapport aux lois des 17 novembre 1998 et 3 mai 1999, précitées, puisqu'il permet aux agents de la SNCB de constater toutes les infractions au livre II du Code pénal. Il convient de relever que ces agents ne sont pas soumis à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, comme l'était l'ancienne police des chemins de fer, et que leurs chefs ne sont plus officiers de police judiciaire, comme le prévoyait l'article 15 de la loi de du 25 juillet 1891, précitée, aujourd'hui abrogé.

Pour réaliser l'objectif poursuivi, une intervention du législateur est nécessaire compte tenu du principe de la légalité de la procédure pénale, consacré par l'article 12, alinéa 2, de la Constitution <sup>(4)</sup>. Autrement dit, c'est à la loi qu'il appartient d'indiquer par quelles catégories d'agents et de quelle manière seront constatées les infractions en général ou dans une matière particulière <sup>(5)</sup>. En l'espèce, une modification de la loi du 25 juillet 1891 révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer est l'instrument législatif le plus approprié.

---

<sup>(3)</sup> Exposé des motifs, op. cit., p. 19.

<sup>(4)</sup> Voir F. TULKENS et M. van de KERCHOVE, Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques, Story-Scientia, p. 504. M. VERDUSSEN, Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 93 à 98 et 110 et s.

<sup>(5)</sup> Ce qui n'exclut pas des habilitations précises et limitées au Roi.

Contrairement à ce que considère la justification de l'amendement examiné, l'objectif poursuivi par l'article 141 du projet de loi-programme ne peut donc pas être atteint par une modification de l'arrêté royal du 4 avril 1895 contenant le règlement concernant les mesures à observer pour le transport des voyageurs sur les chemins de fer de l'Etat et les chemins de fer concédés.

Il en va d'autant plus ainsi que l'arrêté royal du 4 avril 1895, précité, a un objet très limité. Il n'a pas pour but d'assurer la répression des crimes et délits en général commis dans toute l'étendue des voies ferrées, des stations et de leurs dépendances - ce qui ferait double emploi avec le Code pénal et les dispositions pénales des lois particulières - mais seulement d'assurer la tranquillité et la sécurité du transport de personnes par chemins de fer en interdisant, sous peine de sanctions légères, des comportements dont certains - mais pas tous - pourraient également constituer des infractions au livre II du Code pénal ou à des lois pénales particulières.

-----

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"En effet, suite à la discussion du projet de loi-programme en réunion de la commission de l'infrastructure du mercredi 5 juin 2002, M. O. Chastel a proposé de poser la question suivante au Conseil d'Etat relative à l'article 141 du projet : «Afin d'élargir les compétences des accompagnateurs de train, n'est-il pas indiqué de modifier l'arrêté royal du 4 avril 1895 (M.B. 19 avril 1895) contenant règlement concernant les mesures à observer pour le transport des voyageurs, plutôt que la modification proposée de l'article 10 de la loi du 25 juillet 1891 portant révision de la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer ?» La vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports a accepté la proposition.

L'urgence est motivée par le fait que l'urgence demandée par le gouvernement à la Chambre a déjà été obtenue pour le projet de loi."

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het onderzoek heeft dus onder meer geen betrekking op de interne samenhang van het ontwerp, noch op de bestaanbaarheid ervan met rechtsregels van een gelijkwaardige of lagere rangorde.

Het aldus voorliggende voorontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerking.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 mei 1999 tot regeling van de bevoegdheidsverdeling ingevolge de integratie van de zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie in de federale politie, wordt het door de wetgever beoogde doel uitgelegd als volgt :

.../...

"Dit wetsvoorstel strekt ertoe de bevoegdheidsverdeling tussen enerzijds de rijkswacht en anderzijds de luchtvaartinspectie, de inspectie van de zeevaart en de inspectiedienst van de NMBS te regelen. De bevoegdheden worden aldus als volgt opgesplitst : de algemene politiebevoegdheden komen uitsluitend de politieambtenaren van de federale politie toe terwijl de inspectiebevoegdheden aan de ambtenaren van de diverse controlediensten (zijnde de luchtvaart- en luchthaveninspectiediensten, de scheepvaartcontrole en het bestuur van het spoorvervoer) worden toegekend.

De ambtenaren van de voornoemde controlediensten hebben dus geen eigenlijke politiebevoegdheden meer. Zij beschikken ook niet meer over de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie." <sup>(1)</sup>

"Zij staan daarentegen wel in voor het toezicht op de naleving van specifieke verkeersregels. Zij doen eveneens de nodige administratieve en technische controles. Verder vallen hun ook bepaalde toegangs- en veiligheidscontroles te beurt. (...) In het raam van die inspectiebevoegdheden hebben voormelde ambtenaren gewis de bevoegdheid om bij inbreuken op voormelde materies processen-verbaal op te stellen. In sommige gevallen hebben zij ook een fouilleringsbevoegdheid. Die bevoegdheden mogen evenwel niet worden begrepen in de zin van de politieopdrachten bedoeld in de wet op het politieambt, zoals gewijzigd bij de wet van 17 november 1998, die uitsluitend de politiediensten toekomen." <sup>(2)</sup>

"De wet van 17 november 1998 houdende integratie van de zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie in de rijkswacht, heeft de door de spoorwegpolitiediensten vervulde taken van algemene politie echter overgeheveld naar de rijkswacht.

Bepaalde specifieke inspectietaken vallen evenwel niet onder de basispolitiezorg van de rijkswacht en moeten dus verder vervuld worden door een beperkt aantal statutaire personeelsleden van de NMBS. (...)

In de praktijk kunnen deze specifieke taken niet rechtstreeks door de rijkswacht worden uitgevoerd.

Het betreft het toezicht op de naleving van de wet van 12 april 1835 betreffende de tolgelden en het politiereglement op de spoorwegen en de uitvoeringsbesluiten ervan, alsook titel I van de wet van 25 juli 1891.

---

<sup>(1)</sup> Verslag namens de tijdelijke commissie belast met het onderzoek van het voorstel van wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, Gedr. St. , Kamer, g.z. 1998-1999, nr. 2045/3, blz. 2.

<sup>(2)</sup> Memorie van toelichting, Gedr. St. , Kamer, g.z. 1998-1999, nr. 2045/1, blz. 2.

De uitvoeringsbesluiten van de wet van 12 april 1835 zijn de volgende :

- het koninklijk besluit van 4 april 1895 houdende voorschriften na te komen voor het reizigersvervoer, dat de gedragingen van de reizigers voorschrijft en in het bijzonder toelaat reizigers zonder geldig vervoerbewijs boetes op te leggen; het spreekt vanzelf dat de treinbegeleiders hiertoe de aangewezen verbaliserende personeelsleden zijn;
- (...)" <sup>(3)</sup>.

Artikel 141 van het ontwerp van programmawet houdt een wijziging in ten aanzien van de voormelde wetten van 17 november 1998 en 3 mei 1999, aangezien het de personeelsleden van de NMBS in staat stelt alle overtredingen van boek II van het Strafwetboek vast te stellen. Er dient op gewezen dat die personeelsleden niet vallen onder de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, zoals de vroegere spoorwegpolitie, en dat hun chefs geen officieren van gerechtelijke politie meer zijn zoals het thans opgeheven artikel 15 van de voormelde wet van 25 juli 1891 daarin voorzag.

Om het beoogde doel te bereiken is een optreden van de wetgever noodzakelijk, gelet op het strafrechtelijk wettelijkheidsbeginsel, dat is vastgelegd in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet <sup>(4)</sup>. De wet dient, met andere woorden, te bepalen welke categorieën van personeelsleden de overtredingen in het algemeen of in een bijzondere aangelegenheid zullen vaststellen en op welke wijze zulks zal geschieden. <sup>(5)</sup> In dit geval is een wijziging van de wet van 25 juli 1891 houdende herziening van de wet van 15 april 1843 op de politie der spoorwegen het meest geschikte wetgevend instrument.

In tegenstelling tot wat wordt gesteld in de toelichting bij het voorliggende amendement, kan het door artikel 141 van het ontwerp van programmawet beoogde doel dus niet worden bereikt door een wijziging van het koninklijk besluit van 4 april 1895 houdende voorschriften betreffende maatregelen na te komen voor het reizigersvervoer over staatsspoorwegen en over de vergunde spoorwegen.

---

<sup>(3)</sup> Memorie van toelichting, op.cit., blz. 19.

<sup>(4)</sup> Zie F. TULKENS en M. van de KERCKHOVE, Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques, Story-Scientia, blz. 504. M. VERDUSSEN, Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal, Brussel, Bruylant, 1995, blz. 93 tot 98 en 110 e.v.

<sup>(5)</sup> Zulks sluit specifieke, alleen aan de Koning te verlenen, machtigingen niet uit.

Zulks is des te meer het geval daar het voormelde koninklijk besluit van 4 april 1895 een zeer beperkt oogmerk heeft. Het heeft niet tot doel te zorgen voor de bestraffing van misdaden en wanbedrijven in het algemeen, begaan op geheel het spoorwegennet, in de stations en de aanhorigheden ervan - wat een duplicering zou zijn met het Strafwetboek en de strafbepalingen van de bijzondere wetten - maar alleen ervoor te zorgen dat het vervoer van personen per spoor in rust en veiligheid geschiedt door, op straffe van lichte sancties, gedragingen te verbieden waarvan sommige - doch niet alle - eveneens overtredingen zouden kunnen vormen van boek II van het Strafwetboek of van bijzondere strafwetten.

-----

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame  
Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS,

président de chambre,  
kamervoorzitter,

Messieurs  
de Heren

P. LIÉNARDY,  
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,  
staatsraden,

Madame  
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,  
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme V. FRANCK, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. V. FRANCK, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS