

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.341/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 21 avril 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant diverses dispositions en matière de transport", a donné le 18 mai 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. Selon l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Gouvernements doivent être associés "à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport".

Il ressort de la lettre de demande d'avis que

"De gewesten, die nog bij de redactie van het voorontwerp moeten worden betrokken, worden onverwijld over het ontwerp aangeschreven."

Si l'avant-projet venait à être modifié en suite de l'accomplissement de cette formalité préalable, l'avis du Conseil d'État devrait à nouveau être demandé concernant ces modifications.

2. Aucune des pièces jointes au dossier n'atteste de ce que l'avis de l'inspecteur des finances aurait été recueilli. Le présent avis est donc donné sous la réserve de l'accomplissement régulier de cette formalité préalable.

.../...

Observations particulières

Articles 4 à 10

Comme l'indiquent l'exposé des motifs de l'avant-projet et la lettre de demande d'avis, les articles 4 à 10 de l'avant-projet ont déjà été soumis au Conseil d'État dans le cadre d'un avant-projet de loi "modifiant la loi du 5 juin 1928 portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et de la pêche maritime, en conformité avec la convention 105 de l'O.I.T. de 1957 concernant l'abolition du travail forcé et avec l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la Charte Sociale européenne" sur lequel la section de législation a donné, le 7 juin 1999, l'avis 29.044/4.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi, et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Comme il n'est pas envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu serait indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis et qu'aucun élément juridique nouveau n'est de nature à justifier un nouvel examen du texte, les articles 4 à 10 de l'avant-projet ne sont pas examinés par la section de législation.

Article 15

Au regard du principe de légalité en matière pénale garanti par l'article 12 de la Constitution, le Règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et son annexe fournissent la base légale et les éléments essentiels des "programmes de sûreté" dont la violation est incriminée par la disposition en projet.

Compte tenu du caractère technique de la matière, il est admissible que le ministre soit habilité à approuver ces programmes. Toutefois, eu égard au caractère pénal de la matière, ce pouvoir ne peut être délégué au directeur général de la direction générale Transport aérien et encore moins à son délégué.

Article 17

Le texte en projet reproduit certaines des règles contenues dans les articles 6 à 10 de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, faite à Tokyo le 14 septembre 1963 à laquelle la loi du 15 juillet 1970 a porté assentiment ⁽¹⁾.

Cette convention ayant un effet direct manifeste et la disposition en projet ne créant pas d'incrimination pénale distincte, la disposition est inutile.

En outre, le caractère incomplet des dispositions reproduites au regard de la Convention précitée est source d'insécurité quant au point de savoir si les règles non reprises de la Convention seraient également applicables.

Il résulte de ces observations que la disposition doit être omise.

Article 21

D'après les explications données par le délégué du ministre, la directive 2000/30/CE du 6 juin 2000 relative au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans la Communauté n'est pas encore transposée en droit belge, l'avant-projet visant à cette transposition étant en cours d'élaboration.

Aussi longtemps que cette directive ne sera pas transposée, la disposition examinée sera inutile puisqu'aucune règle de droit belge ne permet d'effectuer un contrôle technique routier au sens de cette directive.

⁽¹⁾ Moniteur belge du 30 octobre 1970.

Par conséquent, aucune infraction à la réglementation technique des véhicules telle qu'elle doit être vérifiée dans le cadre de la directive 2000/30/CE n'est actuellement susceptible d'être constatée par le biais d'un contrôle "routier" ⁽²⁾.

En tout état de cause, la rédaction de l'article 4*bis*, en projet, doit être revue à un double point de vue : d'une part, les infractions susceptibles d'être commises en la matière le seront par rapport aux dispositions de droit belge prescrivant les conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que ses accessoires de sécurité (à savoir actuellement la loi du 21 juin 1985 régissant cet objet et l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité) et non par rapport "au règlement pris en application de la directive 2000/30/CE du 6 juin 2000 relative au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans la Communauté"; d'autre part, la technique de législation par référence à l'article 2*bis* de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable rend malaisée la lecture de la disposition examinée et est ambiguë quant à la question de savoir si les arrêtés royaux pris sur la base des habilitations figurant dans la disposition à laquelle il est fait référence ont vocation à s'appliquer également dans le cadre de l'article 4*bis*, en projet, ou bien si la disposition à laquelle il est fait référence doit être lue comme conférant au Roi, dans la matière régie par la disposition examinée, les mêmes habilitations que celles dont Il dispose dans le cadre de l'article 2*bis* de la loi du 18 février 1969 ⁽³⁾.

⁽²⁾ Des contrôles "routiers" inopinés peuvent certes être opérés même en l'absence de transposition de la directive 2000/30/CE; de tels contrôles, effectués à la demande d'un agent qualifié sur la base des articles 23*sexies* et 23*septies* de l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité, s'ils peuvent permettre de constater une infraction aux conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules en application de cet arrêté, ne saurait permettre le constat d'une infraction "au règlement pris en application de la directive 2000/30/CE" tant que cette directive n'est pas transposée en droit belge.

⁽³⁾ Selon le délégué du ministre, l'intention est de conférer au Roi, dans la matière régie par l'article 4*bis*, en projet, les mêmes habilitations que celles dont Il dispose dans le cadre de l'article 2*bis* de la loi du 18 février 1969. Le texte du projet devrait être revu pour dissiper l'ambiguïté que soulève sa rédaction actuelle.

Observation finale

Il y a lieu de revoir l'ensemble du texte afin d'écrire le terme "euro" avec une minuscule et de l'accorder si nécessaire.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Les rapports ont été présentés par MM. P. RONVAUX et G. SCOHY, auditeurs adjoints.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.341/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 21 april 2005 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende diverse maatregelen inzake vervoer", heeft op 18 mei 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

1. Volgens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de Regeringen worden betrokken bij "het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen".

In de brief met de adviesaanvraag staat geschreven :

"De gewesten, die nog bij de redactie van het voorontwerp moeten worden betrokken, worden onverwijld over het voorontwerp aangeschreven."

Als het voorontwerp ten gevolge van het nakomen van dat voorafgaand vormvereiste gewijzigd wordt, zou het advies van de Raad van State weer gevraagd moeten worden over die wijzigingen.

2. Uit geen enkel van de bij het dossier gevoegde bescheiden blijkt dat het advies van de inspecteur van financiën gevraagd is. Dit advies wordt dus gegeven onder voorbehoud dat het voorafgaande vormvereiste met inachtneming van de voorschriften is vervuld.

Bijzondere opmerkingen

Artikelen 4 tot 10

Zoals wordt vermeld in de memorie van toelichting bij het voorontwerp en in de brief met de adviesaanvraag, zijn de artikelen 4 tot 10 van het voorontwerp reeds voorgelegd aan de Raad van State in het kader van een voorontwerp van wet houdende wijziging van de wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de Koopvaardij en de Zeevisserij in overeenstemming met het I.A.O.-Verdrag nr. 105 van 1957 betreffende de afschaffing van de dwangarbeid en met artikel 1, paragraaf 2, van het Europees Sociaal Handvest", waarover de afdeling wetgeving op 7 juni 1999 advies 29.044/4 heeft uitgebracht.

Wanneer de afdeling wetgeving een advies heeft gegeven, heeft zij de bevoegdheid die de wet haar toekent, uitgeput en komt het haar bijgevolg niet meer toe zich nogmaals uit te spreken over de reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of zij herzien zijn om rekening te houden met de in het eerste advies gemaakte opmerkingen, dan wel ongewijzigd blijven.

Aangezien het niet de bedoeling is in de tekst volledig nieuwe bepalingen op te nemen, waarvan de inhoud los zou staan van de in het eerste advies geformuleerde opmerkingen of voorstellen en geen enkel nieuw juridisch gegeven kan rechtvaardigen dat de tekst opnieuw wordt onderzocht, worden de artikelen 4 tot 10 van het voorontwerp door de afdeling wetgeving niet onderzocht.

Artikel 15

Uit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel in strafzaken gewaarborgd door artikel 12 van de Grondwet, leveren verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en de bijlage ervan de rechtsgrond en de hoofdelementen op van de "beveiligingsprogramma's" waarvan in de ontworpen bepaling de schending wordt gelaakt.

.../...

Gelet op de technische aard van de aangelegenheid, is het aanvaardbaar dat de minister gemachtigd wordt om die programma's goed te keuren. Gelet evenwel op het strafrechtelijk karakter van de aangelegenheid, mag die bevoegdheid niet overgedragen worden aan de directeur-generaal van het directoraat-generaal Luchtvaart en nog minder aan zijn gemachtigde.

Artikel 17

De ontworpen tekst neemt bepaalde regels over die vervat zijn in de artikelen 6 tot 10 van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen, opgemaakt te Tokio op 14 september 1963, waarmee bij de wet van 15 juli 1970 is ingestemd ⁽¹⁾.

Aangezien dit Verdrag kennelijk rechtstreeks toepasselijk is, en de ontworpen bepaling geen afzonderlijke strafrechtelijke tenlastelegging invoert, is de bepaling nutteloos.

Bovendien geeft de onvolledigheid van de overgenomen bepalingen, vergeleken bij het voormelde Verdrag, aanleiding tot onzekerheid omtrent de vraag of de niet uit het Verdrag overgenomen regels eveneens van toepassing zouden zijn.

Uit deze opmerkingen blijkt dat de bepaling moet vervallen.

Artikel 21

Volgens de door de gemachtigde van de minister verstrekte uitleg, is richtlijn 2003/30/EG van 6 juni 2000 betreffende de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die in de Gemeenschap deelnemen aan het verkeer nog niet omgezet in Belgisch recht, daar het voorontwerp ter omzetting ervan nog in voorbereiding is.

⁽¹⁾ Belgisch Staatsblad van 30 oktober 1970.

Zolang die richtlijn niet is omgezet, zal de onderzochte bepaling nutteloos zijn, aangezien geen enkele Belgische rechtsregel het mogelijk maakt een technische controle langs de weg te verrichten in de zin van die richtlijn.

Bijgevolg kan thans geen enkele overtreding van de technische regelgeving inzake voertuigen, zoals zij in het kader van richtlijn 2000/30/EG moet worden nagegaan, worden vastgesteld via een controle "langs de weg" ⁽²⁾.

De redactie van het ontworpen artikel 4bis moet hoe dan ook worden herzien vanuit tweevoudig oogpunt : enerzijds zullen de overtredingen die in dezen kunnen worden begaan, begaan worden ten aanzien van de Belgische rechtsbepalingen die de technische voorwaarden voorschrijven waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen (in casu thans de wet van 21 juni 1985 die ter zake geldt en het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen) en niet ten aanzien van "het reglement dat uitgevaardigd is ter uitvoering van richtlijn 2000/30/EG van 6 juni 2000 betreffende de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die in de Gemeenschap deelnemen aan het verkeer"; anderzijds bemoeilijkt de techniek van de regelgeving door verwijzing in artikel 2bis van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg de lezing van de onderzochte bepaling en is ze dubbelzinnig ten aanzien van de vraag of koninklijke besluiten, uitgevaardigd op grond van machtigingen die zijn opgenomen in de bepaling waarnaar wordt verwezen, eveneens bestemd zijn om te worden toegepast in

(2) Onverwachte controles "langs de weg" kunnen weliswaar worden gedaan zelfs bij ontstentenis van omzetting van richtlijn 2000/30/EG; zulke controles , die worden gedaan op verzoek van een bevoegd agent, op grond van de artikelen 23sexies en septies van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen, maken het weliswaar mogelijk een overtreding vast te stellen van de technische voorwaarden waaraan de autovoertuigen, met toepassing van dat besluit, moeten voldoen, doch op grond ervan kan geen overtreding worden vastgesteld "van het reglement dat uitgevaardigd is ter uitvoering van richtlijn 2000/30/EG", zolang deze richtlijn niet is omgezet in Belgisch recht.

het kader van het ontworpen artikel *4bis*, dan wel of de bepaling waarnaar wordt verwezen zo moet worden gelezen dat zij, in de aangelegenheid die door de onderzochte bepaling wordt geregeld, aan de Koning dezelfde machtigingen verleent als die waarover Hij beschikt in het kader van artikel *2bis* van de wet van 18 februari 1969 ⁽³⁾.

Slotopmerking

De gehele tekst dient te worden herzien, waarbij de term "euro" met een kleine letter moet worden geschreven en, indien nodig, voor onderlinge overeenstemming moet worden gezorgd.

⁽³⁾ Volgens de gemachtigde van de minister is het de bedoeling om in de aangelegenheid waarop het ontworpen artikel *4bis* van toepassing is, aan de Koning dezelfde machtigingen te verlenen als die waarover Hij beschikt in het kader van artikel *2bis* van de wet van 18 februari 1969. De tekst van het ontwerp zou moeten worden herzien om de dubbelzinnigheid die de huidige redactie ervan doet ontstaan, weg te nemen.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. RONVAUX en G. SCOHY, adjunct-auditeurs.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS