

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.969/4
DU 31 MARS 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint au Premier Ministre, le 10 mars 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant des dispositions diverses concernant la Mobilité", a donné 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 de l'avant-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. Conformément à l'article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'avant-projet doit être soumis à la procédure d'association des gouvernements régionaux.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les lettres adressées aux différents gouvernements régionaux et datées du 9 mars 2010, tout comme la demande d'avis.

Il revient par conséquent à l'auteur de l'avant-projet de veiller au complet accomplissement de cette formalité préalable.

2. Les documents joints à la demande d'avis ne permettent pas de déterminer si l'avis de l'Inspecteur des Finances a bien été donné sur les dispositions du chapitre 6 - modification de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

Il convient de vérifier le bon accomplissement de cette formalité préalable.

Observations particulières

Arrêté de présentation

Le dispositif de l'avant-projet doit être précédé d'un projet d'arrêté royal de présentation ⁽¹⁾.

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de l'avant-projet mentionne le fait que ce dernier règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution. Un nouvel article 1^{er}, consacré uniquement à cette mention, doit être repris dans un chapitre 1^{er} - généralités, inséré avant l'actuel chapitre 1^{er} (devenant le chapitre 2).

Cette mention concerne, en effet, l'ensemble de l'avant-projet, et ne doit donc pas figurer dans le chapitre consacré à la modification de la loi du 6 avril 1995 relative à la prévention de la pollution par les navires.

Articles 2 à 5

Les articles 2 à 5 de l'avant-projet visent à modifier la loi du 6 avril 1995 précitée, afin d'assurer la transposition de la directive 2009/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions (ci-après la "directive 2009/123/CE").

Cette transposition n'est cependant que partielle; l'exposé des motifs mentionnant à cet égard que "les autres dispositions de la directive 2009/123/CE sont déjà

⁽¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 226 et 227 et formule F 5.

couvertes par des dispositions de droit national en vigueur et n'ont pas besoin de transposition complémentaire".

L'élaboration, par l'auteur de l'avant-projet, d'un tableau de transposition qui identifiera avec précision la ou les dispositions de droit interne qui assurent la transposition de chacune des dispositions de la directive 2005/35/CE telle que modifiée par la directive 2009/123/CE précitée, est nécessaire pour vérifier que cette dernière est correctement transposée.

Il convient dès lors de communiquer un tel tableau de transposition aux Chambres législatives. Celui-ci permettra également que le droit d'amendement puisse être exercé en toute connaissance des contraintes normatives résultant de l'obligation de transposer ces directives.

Article 7

L'article 7 de l'avant-projet vise à remplacer l'article 3 de la loi du 8 juillet 1976 relative à la licence d'exploitation des bâtiments de navigation intérieure et au financement de l'Institut pour le transport par batellerie.

La "redevance" prévue par cet article n'est nullement proportionnée au coût de la délivrance de la licence d'exploitation des bâtiments de navigation intérieure. En effet, elle a pour but unique de financer le subventionnement, par l'autorité fédérale, de l'association sans but lucratif "Institut pour le transport par batellerie". Elle constitue dès lors un impôt conformément aux articles 170 et 172 de la Constitution et les éléments principaux de cet impôt doivent être fixés par le législateur lui-même.

L'article 7 de l'avant-projet sera revu et complété conformément à la présente observation.

Article 9

Dans la version française, à l'article 6, § 6, de la loi du 8 juillet 1976 précitée, en projet, (article 9 du projet), il y a lieu de remplacer les mots "suspension du jugement" par les mots "suspension du prononcé".

Dans la version néerlandaise, les mots "onder aftrok van" doivent être remplacés par les mots "na aftrek van".

Article 16

Les articles 11 à 16, formant le chapitre 3 - Modification de la loi du 5 mai 1936 sur l'affrètement fluvial, visent à permettre le calcul des délais de starie en "parties de journées" plutôt qu'en jours.

À cet égard, la modification que l'article 16 de l'avant-projet vise à apporter à l'article 26 de la loi du 5 mai 1936 précitée, doit être revue afin d'y préciser si le mécanisme de substitution de la notion de "jour" par celle de "partie de journée" vaut également pour le calcul du délai de quinze jours.

Article 20

L'article 20, § 2 (lire : alinéa 2) ⁽²⁾, de l'avant-projet doit énoncer que les arrêtés non confirmés dans le délai fixé doivent être réputés n'avoir jamais produit d'effet afin d'éviter que les arrêtés non confirmés puissent produire un effet temporaire ⁽³⁾.

Article 23

Il résulte de l'article 23 de l'avant-projet que la loi entrera immédiatement en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de dispositions pénalement sanctionnées.

⁽²⁾ La division d'un article en paragraphes numérotés ne se justifie que si l'un des paragraphes ainsi créés comporte plus d'un alinéa.
Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 57.3.

⁽³⁾ C. const., n/ 18/98, 18 février 1998, B.9; n/195/2004, 1^{er} décembre 2004, B.16.3. Voir également les avis de la section de législation du Conseil d'État 30.324/2, donné le 27 juin 2000, sur un avant-projet devenu la loi du 12 août 2000 portant diverses dispositions relatives à l'organisation des marchés financiers et diverses autres dispositions (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n/ 50-782/1, p. 41), et 41.030/2/V, donné le 23 août 2006, sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 fixant un cadre juridique pour certains prestataires de services de confiance (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n/51-2802/1, p. 31).

Observation finale

Le membre de phrase liminaire d'une disposition modificative doit mentionner les modifications encore en vigueur déjà subies par la disposition modifiée, en indiquant la nature et la date des actes modificatifs. L'ensemble de l'avant-projet doit être contrôlé sur ce point ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Voir, à titre d'exemples la phrase liminaire de l'article 6 de l'avant-projet où il y a lieu d'omettre la mention de l'arrêté royal du 20 juillet 1998 portant instauration de la liberté d'affrètement et de formation des prix dans le secteur national et international du transport de marchandises par voie navigable, celui-ci n'ayant modifié que l'article 3 de la loi du 8 juillet 1976 précitée et celle de l'article 7 de l'avant-projet qui concerne cet article 3.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.969/4
VAN 31 MAART 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 10 maart 2010 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende diverse bepalingen inzake Mobiliteit", heeft 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 voorontwerp, 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. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het voorontwerp.

Het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, bevat evenwel alleen de brieven die aan de gewestregeringen zijn toegezonden, die dateren van 9 maart 2010, net als de adviesaanvraag.

De steller van het voorontwerp dient derhalve erop toe te zien dat dit voorafgaande vormvereiste volledig wordt vervuld.

2. Uit de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag kan niet worden opgemaakt of de inspecteur van Financiën zijn advies wel heeft uitgebracht over de bepalingen van hoofdstuk 6 - wijziging van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart.

Er moet nagegaan worden of dat voorafgaande vormvereiste naar behoren is vervuld.

Bijzondere opmerkingen

Indieningsbesluit

Het dispositief van het voorontwerp moet voorafgegaan worden door een ontwerp van koninklijk besluit tot indiening van het wetsontwerp ⁽¹⁾.

Dispositief

Artikel 1

In artikel 1 van het voorontwerp staat dat het voorontwerp een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. Er moet een nieuw artikel 1, dat uitsluitend die vermelding bevat, opgenomen worden in een hoofdstuk 1- algemeen, dat ingevoegd moet worden vóór het huidige hoofdstuk 1 (dat hoofdstuk 2 wordt).

Die vermelding heeft immers betrekking op het hele voorontwerp, en behoort dus niet in het hoofdstuk te staan dat gaat over de wijziging van de wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van verontreiniging door schepen.

Artikelen 2 tot 5

De artikelen 2 tot 5 van het voorontwerp strekken ertoe de voornoemde wet van 6 april 1995 te wijzigen om te zorgen voor de omzetting van richtlijn 2009/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot wijziging van Richtlijn 2005/35/EG inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken (hierna te noemen "richtlijn 2009/123/EG").

⁽¹⁾ Zie *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen 226 en 227 en formule F 5.

Het gaat echter slechts om een gedeeltelijk omzetting; in de memorie van toelichting staat in dat verband dat "de overige bepalingen van richtlijn 2009/123/EG (...) reeds gedekt (worden) door vigerende nationaalrechtelijke bepalingen en (...) geen bijkomende omzetting (behoeven)".

Het is noodzakelijk dat de steller van het voorontwerp een omzettingstabel uitwerkt, waarin nauwkeurig wordt aangegeven bij welke internrechtelijke bepaling(en), elk van de bepalingen van richtlijn 2005/35/EG wordt omgezet, zoals die gewijzigd is bij de voornoemde richtlijn 2009/123/EG, opdat kan worden nagegaan of laatstgenoemde richtlijn correct is omgezet.

Zulk een omzettingstabel behoort dus overgezonden te worden aan de wetgevende kamers. Daardoor zal ook het amenderingsrecht uitgeoefend kunnen worden met volle kennis van de dwingende regels die samengaan met de verplichting om die richtlijnen om te zetten.

Artikel 7

Artikel 7 van het voorontwerp strekt tot vervanging van artikel 3 van de wet van 8 juli 1976 betreffende de vergunning voor de exploitatie van binnenvaartuigen en betreffende de financiering van het Instituut voor het transport langs de binnenwateren.

Het "recht" waarin dat artikel voorziet staat geenszins in verhouding tot de kostprijs van de afgifte van de exploitatievergunning voor binnenvaartuigen. Het is immers enkel bedoeld om de subsidiëring van de vereniging zonder winstoogmerk "Instituut voor het transport langs de binnenwateren" door de federale overheid te financieren. Het gaat dus om een belasting in de zin van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet en de voornaamste bestanddelen van die belasting moeten door de wetgever zelf vastgesteld worden.

Artikel 7 van het voorontwerp moet worden herzien en aangevuld overeenkomstig deze opmerking.

Artikel 9

In de Franse tekst moeten in het ontworpen artikel 6, § 6, van de voornoemde wet van 8 juli 1976 (artikel 9 van het ontwerp), de woorden "suspension du jugement" vervangen worden door de woorden "suspension du prononcé".

In de Nederlandse tekst moeten de woorden "onder aftrok van" vervangen worden door de woorden "na aftrek van".

Artikel 16

De artikelen 11 tot 16, die hoofdstuk 3 vormen - Wijziging van de wet van 5 mei 1936 op de binnenbevrachting, dienen om de berekening van de ligtijden in "delen van een dag" mogelijk te maken, in plaats van in dagen.

Wat dat betreft moet de wijziging die men bij artikel 16 van het voorontwerp beoogt aan te brengen in artikel 26 van de voornoemde wet van 5 mei 1936, herzien worden zodat daarin gepreciseerd wordt of het systeem waarbij het begrip "dag" vervangen wordt door "deel van een dag", ook geldt voor de berekening van de termijn van vijftien dagen.

Artikel 20

Artikel 20, § 2 (lees : tweede lid) ⁽²⁾, van het voorontwerp moet vermelden dat de besluiten die niet binnen de vastgestelde termijn zijn bekrachtigd, geacht moeten

⁽²⁾ Een artikel behoeft alleen in genummerde paragrafen te worden onderverdeeld als een van die aldus gemaakte paragrafen meer dan één lid telt.
Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 57.3.

worden nooit uitwerking te hebben gehad om te voorkomen dat niet-bekrachtigde besluiten tijdelijk uitwerking zouden hebben ⁽³⁾.

Artikel 23

Uit artikel 23 van het voorontwerp blijkt dat de wet onmiddellijk van kracht wordt op de dag van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde iedereen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels, *a fortiori* wanneer het gaat om bepalingen waarop bij overtreding een strafrechtelijke straf staat.

Slotopmerking

De inleidende zin van een wijzigingsbepaling moet de nog geldende wijzigingen vermelden die reeds zijn aangebracht in de bepaling die gewijzigd wordt, met opgave van de aard en de datum van de wijzigingsteksten. Het hele voorontwerp moet op dat punt worden nagelezen ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ GwH, nr. 18/98, 18 februari 1998, B.9; nr. 195/2004, 1 december 2004, B.16.3. Zie ook de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State 30.324/2, op 27 juni 2000 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 12 augustus 2000 houdende diverse bepalingen betreffende de organisatie van de financiële markten en diverse andere bepalingen (*Parl. St. Kamer*, 1999-2000, nr. 50-782/1, 41), en 41.030/2/V, op 23 augustus 2006 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 mei 2007 tot vaststelling van een juridisch kader voor sommige verleners van vertrouwensdiensten (*Parl. St. Kamer*, 2006-2007, nr. 51-2802/1, 31).

⁽⁴⁾ Zie, bij wijze van voorbeeld, de inleidende zin van artikel 6 van het voorontwerp, waarin de vermelding van het koninklijk besluit van 20 juli 1998 houdende invoering van de vrije bevrachting en de vrije prijsvorming in de sector nationaal en internationaal goederenvervoer over de binnenwateren moet vervallen, aangezien dat besluit enkel artikel 3 van de voornoemde wet van 8 juli 1976 heeft gewijzigd, en de inleidende zin van artikel 7 van het voorontwerp, dat betrekking heeft op dat artikel 3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY