

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.062/4
DU 13 JANVIER 2011

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 17 décembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires », a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

Le projet examiné vise à exécuter les dispositions de la section 2 « De la surveillance et du contrôle », du chapitre 1^{er} « De l'organisme chargé de l'application du règlement (CE) 1371/2007 »¹, du titre II « Mobilité », de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses (1) (ci-après dénommée : la loi) et notamment son article 4, lequel dispose :

« Art. 4. L'amende administrative est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent, et en fonction de l'éventuelle récidive.

La constatation de plusieurs contraventions concomitantes aux dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007 donne lieu à une amende administrative unique, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits.

¹ Règlement (CE) n°1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, dont l'article 32 énonce :

« Sanctions.

Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du présent règlement et prennent toute mesure nécessaire pour en assurer la mise en œuvre. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres notifient ces régime et mesures à la Commission, au plus tard le 3 juin 2010, et lui communiquent sans délai toute modification ultérieure les concernant ».

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les amendes administratives applicables en cas d'infraction au règlement, dans une fourchette de 250 à 10.000 euros.

Tout arrêté pris en exécution du précédent alinéa qui n'est pas confirmé par la loi dans les 12 mois qui suivent son entrée en vigueur, est censé n'avoir jamais produit ses effets ».

Plusieurs dispositions du projet ne s'inscrivent toutefois qu'imparfaitement dans le cadre de l'exécution de cette disposition légale. Il doit notamment être relevé :

- que l'article 1^{er}, alinéa 2, prévoit un mécanisme d'indexation des amendes administratives figurant dans le tableau annexé au projet, sans disposer de fondement légal explicite² ;
- que l'article 3, qui prévoit, en cas de comportements punissables concomitants, le simple cumul des amendes, toutefois limité au double du montant de l'amende la plus élevée est un mécanisme qui ne peut être considéré comme aboutissant à l'imposition d'une amende unique, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits, au sens de l'article 4, alinéa 2, de la loi et qui, en outre, ne tient pas compte du plafond de 10.000 euros prévu à l'article 4, alinéa 3, de la loi ;
- que l'article 3, alinéa 2, qui prévoit que le montant de l'amende peut être diminué en cas de circonstances atténuantes, ne fixe pas de montant minimal, lequel ne pourrait être inférieur à 250 euros conformément à l'article 4, alinéa 3, de la loi ;
- qu'aucune disposition du projet ne prévoit l'hypothèse de la récidive comme l'impose l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi.

En conclusion, le projet examiné doit être, selon les cas, élagué, modifié ou complété sur ces différents points, afin de s'inscrire plus fidèlement dans l'exécution de l'article 4 de la loi.

À titre d'exemple, une application combinée de l'ensemble des principes énoncés par cette disposition doit conduire à réserver l'imposition de l'amende administrative maximale légalement prévue, soit 10.000 euros, à la constatation, dans un état de récidive à déterminer, d'une pluralité de faits infractionnels d'une gravité globale élevée.

² L'application de ce mécanisme, particulièrement lacunaire, conduit en outre à méconnaître le plafond de 10.000 euros fixé à l'article 4, alinéa 3, de la loi.

Observations finales

1. Dans la version française de l'article 4 du projet, mieux vaut remplacer le mot « terminé » par le mot « expiré ».

2. À l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, il y a lieu de biffer le mot « calendrier »³.

³ Il s'agit en effet de jours civils. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 95, a).

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	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 49.062/4
VAN 13 JANUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 17 december 2010 door Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Eerste Minister van het verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van het stelsel van sancties die van toepassing zijn op schending van bepalingen van Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en de verplichtingen van reizigers in het treinverkeer", heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot de afhandeling van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

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 vormvereisten.

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

Algemene opmerking

Het onderzochte ontwerp beoogt uitvoering te geven aan de bepalingen van afdeling 2 "Toezicht en controle" van hoofdstuk 1 "Instantie voor de handhaving van verordening (EG) 1371/2007"¹ van titel II "Mobiliteit" van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen (1) (hierna te noemen: de wet), inzonderheid van artikel 4 ervan, dat het volgende bepaalt :

"Art. 4. De administratieve geldboete wordt vastgesteld in verhouding tot de ernst van de feiten die haar verantwoorden en rekening houdend met eventuele herhaling.

De vaststelling van meerdere samenlopende overtredingen van de bepalingen van verordening (EG) nr. 1371/2007 maakt het voorwerp uit van één enkele administratieve geldboete, in verhouding tot de ernst van het geheel van de feiten.

¹ Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer, waarvan artikel 32 bepaalt :

"De lidstaten stellen de regels vast betreffende de sancties die van toepassing zijn op schendingen van de bepalingen van deze verordening en nemen alle maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de bepalingen worden uitgevoerd. De vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten doen van deze bepalingen uiterlijk op 3 juni 2010 kennisgeving aan de Commissie en stellen de Commissie onverwijld in kennis van elke daaropvolgende wijziging die op deze bepalingen van invloed is".

De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, administratieve geldboetes voor de overtredingen van de verordening vaststellen, binnen een vork van 250 tot 10.000 euro.

Elk ter uitvoering van het voorgaande lid genomen besluit dat niet door de wet wordt bekrachtigd binnen de 12 maanden die volgen op de inwerkingtreding ervan, houdt op uitwerking te hebben."

Verskillende bepalingen van het ontwerp passen echter slechts onvolledig in het kader van de uitvoering van deze wetsbepaling. Er dient meer bepaald op te worden gewezen :

- dat artikel 1, tweede lid, voorziet in een mechanisme van indexering van de administratieve geldboetes vermeld in de bij het ontwerp gevoegde tabel, zonder dat een expliciete rechtsgrond voorhanden is ²;
- dat artikel 3, dat bepaalt dat bij een samenloop van strafbare gedragingen de geldboetes eenvoudigweg worden samengevoegd, evenwel beperkt tot het dubbele van het bedrag van de hoogste geldboete, een mechanisme vormt waarvan niet kan worden aangenomen dat het leidt tot het opleggen van een enkele geldboete in verhouding tot de ernst van het geheel van de feiten, in de zin van artikel 4, tweede lid, van de wet, en waarbij bovendien geen rekening wordt gehouden met het plafond van 10.000 euro bepaald bij artikel 4, derde lid, van de wet;
- dat artikel 3, tweede lid, dat bepaalt dat het bedrag van de geldboete in geval van verzachtende omstandigheden kan worden verlaagd, geen minimumbedrag vaststelt dat overeenkomstig artikel 4, derde lid, van de wet niet minder dan 250 euro zou mogen bedragen;
- dat geen enkele bepaling van het ontwerp voorziet in het geval van herhaling zoals artikel 4, eerste lid, van de wet voorschrijft.

De slotsom is dat het onderzochte ontwerp naargelang het geval op deze verschillende punten moet worden ingekort, gewijzigd of aangevuld, zodat het beter past in het kader van de uitvoering van artikel 4 van de wet.

Zo bijvoorbeeld moet een gezamenlijke toepassing van alle in deze bepaling vervatte principes ertoe leiden dat de hoogste administratieve geldboete waarin wettelijk is voorzien, namelijk 10.000 euro, alleen opgelegd wordt wanneer in een nog te bepalen staat van herhaling meerdere, in hun geheel beschouwd zwaarwichtige overtredingen worden vastgesteld.

² De toepassing van dit bijzonder lacunaire mechanisme leidt er bovendien toe dat het in artikel 4, derde lid, van de wet bepaalde plafond van 10.000 euro niet in acht wordt genomen.

Slotopmerkingen

1. In de Franse versie van artikel 4 van het ontwerp is het beter het woord "terminé" te vervangen door het woord "expiré".

2. In artikel 6, § 2, eerste lid, schrijve men "dagen" in plaats van "kalenderdagen" ³.

³ Het betreft immers dagen in algemene zin. *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 95, a).

De kamer was samengesteld uit

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

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY