



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.254/4
du 8 novembre 2016

sur

un avant-projet de loi
‘instituant des amendes
administratives applicables en
cas d’infractions aux lois sur la
navigation’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.254/4
van 8 november 2016

over

voorontwerp van wet ‘tot
instelling van administratieve
geldboetes van toepassing in
geval van inbreuken op de
scheepvaartwetten’

Le 13 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale, à la Protection de la vie privée et à la Mer du Nord, adjoint à la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'instituant des amendes administratives applicables en cas d'infractions aux lois sur la navigation'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 novembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 novembre 2016.

*

Op 13 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee, toegevoegd aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot instelling van administratieve geldboetes van toepassing in geval van inbreuken op de scheepvaartwetten'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 8 november 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 november 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet¹, 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 suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. L'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, dispose :

« Art. 3. § 1^{er}. Dans les conditions fixées par la présente loi et pour autant que les faits soient passibles de poursuites pénales, une amende administrative peut être infligée pour les infractions aux lois sur la navigation et à leurs arrêtés d'exécution en ce qui concerne les compétences fédérales ».

La notion de « lois sur la navigation » est, pour sa part, définie à l'article 2, 1^o, de l'avant-projet, au moyen d'une énumération de vingt-et-une lois particulières, introduite par l'adverbe « notamment ».

Suite aux critiques formulées sur ce point par le Gouvernement wallon, dans le cadre de la procédure d'association des gouvernements de région (article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'), l'usage d'une telle liste non limitative a fait l'objet de la justification suivante :

« En ce qui concerne la deuxième observation du Gouvernement wallon concernant la définition des 'lois sur la navigation' à l'article 2 de l'avant-projet de loi, je souhaite préciser qu'il a été choisi d'insérer une liste non limitative dans l'avant-projet pour pouvoir tenir compte simultanément de lois futures ou, à titre exceptionnel, de lois pertinentes qui manqueraient éventuellement à cette liste. Ainsi, différentes autres lois, comme 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, par exemple, font souvent référence aux dispositions légales de la navigation »².

L'imprécision résultant de l'usage d'une telle liste non limitative est, certes, compensée dans une certaine mesure par le fait que les amendes administratives concernées ne visent que des comportements qui sont déjà passibles de poursuites pénales et qui sont donc, par hypothèse, déjà définis avec suffisamment de précision.

Le principe de sécurité juridique commande de définir de manière exhaustive les législations auxquelles s'applique le régime d'amendes administratives en projet ; il appartiendra au législateur de compléter cette liste lors de l'adoption de futures législations particulières.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Lettre du 15 septembre 2016, adressée par le Secrétaire d'État à la Mer du Nord au Ministre-Président du Gouvernement wallon.

2. Parmi les diverses lois sur la navigation énumérées à l'article 2 de l'avant-projet, figure la loi du 15 mars 1971 'concernant les droits de navigation à percevoir sur les voies navigables administrées par l'État'.

Le régime de majoration des droits éludés prévu à l'article 10 de cette loi (amende à payer en même temps que le droit éludé, égale à dix fois celui-ci sans qu'elle ne puisse être inférieure à deux-cents euros) ne peut cependant pas être considéré comme entrant dans la notion de « poursuites pénales » au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

Le système de poursuites administratives institué par les dispositions du chapitre 2 de l'avant-projet ne paraît dès lors pas pouvoir être appliqué aux infractions à cette loi, en raison de la nature administrative et non pénale de celles-ci.

Dès lors, il convient, soit d'omettre la loi du 15 mars 1971 de l'énumération figurant à l'article 2 de l'avant-projet, soit de compléter l'avant-projet par une disposition spécifiquement applicable aux infractions à cette loi et qu'il y aura lieu d'insérer dans un chapitre nouveau.

3. Aux articles 6, § 1^{er}, alinéa 2, et 11, alinéa 2, de l'avant-projet, dès lors que l'article 16 de l'avant-projet ouvre une voie de recours devant une juridiction contre une décision administrative, il convient, dans le texte français, d'utiliser les termes « de recours » et non « d'appel ».

4. Dès lors que l'annexe en projet fixe le montant des amendes pour chaque infraction administrative, il n'est pas cohérent, à l'article 8, alinéa 2, de l'avant-projet, de préciser que ces montants ne pourront être inférieurs à cent euros ni supérieurs à dix-mille euros. En particulier, la règle fixant le montant minimum à cent euros paraît dénuée de portée juridique, dès lors que l'amende la moins élevée que fixe l'annexe s'élève à cinq-cents euros et que l'article 12 de l'avant-projet prévoit que l'amende peut être ramenée à vingt-six euros en cas de circonstances atténuantes.

Si l'intention est de régler les montants minima et maxima pour les hypothèses de récidive, de concours d'infractions et de circonstances atténuantes, c'est dans l'article 12 de l'avant-projet, spécifiquement dédié à ces hypothèses, qu'il convient d'y procéder.

Le texte sera revu à la lumière de cette observation.

5. À l'article 19 de l'avant-projet, dans le texte français, mieux vaut écrire :

« Les articles 53 à 55 du Code judiciaire s'appliquent aux délais visés dans cette loi ».

6. À l'article 25 de l'avant-projet (article 21, en projet, de la loi du 5 juin 1972 'sur la sécurité des bâtiments de navigation'), il convient d'abroger également les mots « ou d'une de ces peines seulement ».

La même observation vaut pour l'article 27 de l'avant-projet (article 3, en projet, de la loi du 24 novembre 1975 'portant approbation et exécution de la Convention sur le règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer, Règlement y annexé et ses Annexes, faits à Londres le 20 octobre 1972').

7. Les modifications que l'article 30 de l'avant-projet entend apporter à la loi du 20 août 1981 'portant approbation de la Convention internationale sur la sécurité des conteneurs, et des Annexes, faites à Genève le 2 décembre 1972', concernent son article 4, et non son article 3.

L'article 30 de l'avant-projet sera corrigé sur ce point.

8. À l'article 31 de l'avant-projet, il n'y a pas lieu d'abroger le terme « puni » dans le texte français.

*

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

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. Artikel 3, § 1, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt het volgende:

“Art. 3. § 1. Onder de in deze wet bepaalde voorwaarden kan, voor zover de feiten voor strafvervolgung vatbaar zijn, een administratieve geldboete worden opgelegd voor inbreuken op de scheepvaartwetten en hun uitvoeringsbesluiten voor wat de federale bevoegdheden betref[t].”

Het begrip “scheepvaartwetten” zijnerzijds, wordt, in artikel 2, 1°, van het voorontwerp gedefinieerd door middel van een opsomming van eenentwintig bijzondere wetten die wordt ingeleid met de woorden “in het bijzonder”.

Ingevolge de kritiek die de Waalse Regering dienaangaande heeft geuit in het kader van de procedure van inspraak van de gewestregeringen (artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), wordt het gebruik van een dergelijke niet-limitatieve lijst als volgt gerechtvaardigd:

“En ce qui concerne la deuxième observation du Gouvernement wallon concernant la définition des ‘lois sur la navigation’ à l’article 2 de l’avant-projet de loi, je souhaite préciser qu’il a été choisi d’insérer une liste non limitative dans l’avant-projet pour pouvoir tenir compte simultanément de lois futures ou, à titre exceptionnel, de lois pertinentes qui manqueraient éventuellement à cette liste. Ainsi, différentes autres lois, comme 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, par exemple, font souvent référence aux dispositions légales de la navigation.”²

De onduidelijkheid die ontstaat door het gebruik van een dergelijke niet-limitatieve lijst wordt weliswaar in zekere mate gecompenseerd door het feit dat de administratieve geldboeten in kwestie slechts worden opgelegd voor gedragingen die reeds voor strafvervolgung vatbaar zijn en die dus per definitie al voldoende nauwkeurig omschreven zijn.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Brief van 15 september 2016 van de Staatssecretaris voor Noordzee aan de Minister-President van de Waalse Regering.

In het licht van het rechtszekerheidsbeginsel dient een exhaustieve opsomming te worden gegeven van de wetten waarop de ontworpen regeling inzake administratieve geldboeten van toepassing is; het staat aan de wetgever om die lijst aan te vullen wanneer in de toekomst bijzondere wetten worden aangenomen.

2. In de opsomming van de verschillende scheepvaartwetten die in artikel 2 van het voorontwerp wordt gegeven, is de wet van 15 maart 1971 ‘betreffende de scheepvaartrechten te heffen op de waterwegen onder beheer van de Staat’ opgenomen.

De in artikel 10 van die wet vervatte regeling inzake de verhoging van de ontdoken rechten (samen met het ontdoken recht te betalen geldboete, gelijk aan tienmaal dit recht, zonder dat die geldboete minder dan 200 euro mag bedragen) kan evenwel niet geacht worden onder het begrip “strafvervolgning” in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van het voorontwerp te vallen.

Naar het zich laat aanzien kan de regeling inzake administratieve vervolging die wordt ingevoerd bij de bepalingen van hoofdstuk 2 van het voorontwerp bijgevolg niet worden toegepast op de overtredingen van die wet, aangezien het om administratieve en niet om strafrechtelijke overtredingen gaat.

Bijgevolg moet ofwel de wet van 15 maart 1971 worden weggelaten uit de opsomming die in artikel 2 van het voorontwerp wordt gegeven, ofwel moet het voorontwerp worden aangevuld met een bepaling die specifiek op de overtredingen van die wet van toepassing is en die in een nieuw hoofdstuk moet worden ingevoegd.

3. Aangezien artikel 16 van het voorontwerp het mogelijk maakt bij een rechtbank een beroep in te stellen tegen een administratieve beslissing, moeten in de Franse tekst van de artikelen 6, § 1, tweede lid, en 11, tweede lid, van het voorontwerp de woorden “de recours” worden gebruikt in plaats van “d’appel”.

4. Aangezien in de ontworpen bijlage voor elke administratieve overtreding wordt bepaald hoeveel de boete bedraagt, is het niet logisch dat in artikel 8, tweede lid, van het voorontwerp wordt vermeld dat die boeten niet minder dan honderd euro en niet meer dan tienduizend euro mogen bedragen. Het laat zich aanzien dat inzonderheid de regel dat de boete minimaal honderd euro bedraagt geen juridische betekenis heeft, aangezien de laagste boete die in de bijlage vermeld wordt vijfhonderd euro bedraagt en in artikel 12 van het voorontwerp wordt bepaald dat de boete kan worden verlaagd tot zesentwintig euro in geval van verzachtende omstandigheden.

Indien het de bedoeling is om de minimum- en maximumbedragen in geval van herhaling, samenloop van overtredingen en verzachtende omstandigheden vast te stellen, dient dit te gebeuren in artikel 12 van het voorontwerp, welk artikel in het bijzonder betrekking heeft op die gevallen.

De tekst moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

5. Artikel 19 van het voorontwerp zou beter als volgt worden gesteld:

“De artikelen 53 tot 55 van het Gerechtelijk Wetboek zijn van toepassing op de termijnen bedoeld in deze wet.”

6. In artikel 25 van het voorontwerp (ontworpen artikel 21 van de wet van 5 juni 1972 ‘op de veiligheid van de vaartuigen’) moeten de woorden “of met één van die straffen alleen” eveneens worden opgeheven.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 27 van het voorontwerp (ontworpen artikel 3 van de wet van 24 november 1975 ‘houdende goedkeuring en uitvoering van het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, bijgevoegd Reglement en zijn Bijlagen, opgemaakt te Londen op 20 oktober 1972’).

7. De wijzigingen die bij artikel 30 van het voorontwerp worden aangebracht in de wet van 20 augustus 1981 ‘houdende goedkeuring van de Internationale Overeenkomst voor veilige containers, en van de Bijlagen, opgemaakt te Genève op 2 december 1972’ hebben betrekking op artikel 4 en niet op artikel 3 van die wet.

Artikel 30 van het voorontwerp moet op dat punt worden gecorrigeerd.

8. In de Franse tekst van artikel 31 van het voorontwerp behoort het woord “puni” niet opgeheven te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY