F

22 12. 1975
Coordination

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 28 novembre 1975, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant la loi du 1er août 1960 relative au transport rémunéré de choses par véhicules automobiles", a donné le 2 décembre 1975 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 28e november 1975 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 1 augustus 1960 betreffende het vervoer van zaken met motorvoertuigen tegen vergoeding" heeft de 2 december 1975 het volgend advies gegeven :

22 XII 75

Le projet tend principalement :

1° à permettre au Roi de suspendre temporairement, en cas de menace de perturbation des transports routiers, la délivrance des certificats de transport et des autorisations de transport national;

2° à rendre applicables au transport effectué sur le territoire national des dispositions de la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (C.M.R.), signée à Genève le 19 mai 1956 et approuvée par la loi du 4 septembre 1962;

3° à établir, en cas d'infraction aux prescriptions en matière de prix et conditions de transport, la coresponsabilité de toutes les personnes qui auront toléré ou facilité l'infraction ou y auront participé.

Des modifications de moindre importance sont aussi apportées à l'article 11 de la loi du 1er août 1960 relatif au contrôle.

Saisie du projet, la Commission des Communautés européennes a émis, le 7 novembre 1975, un avis favorable.

Dans le court délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat doit se borner aux observations suivantes :

.../...

Article 1er.

Cet article introduit dans la loi du 1er août 1960 un article 3bis, selon lequel, "en cas de menace de perturbation du marché des transports routiers", le Roi pourra, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, suspendre, après avis de la Commission des transports routiers, la délivrance des certificats de transport et des autorisations de transport national.

L'exposé des motifs justifie cette disposition par la situation économique défavorable du marché des transports routiers, due, d'une part, à la récession générale en matière de conjoncture économique et, d'autre part, à l'extension illimitée du matériel de transport qui a entraîné une surcapacité notoire en tonnage, sans que la législation applicable permette d'y remédier. "Il en résulte une compression inévitable des prix de transport et une utilisation moindre du matériel qui sont de nature à compromettre la rentabilité". L'exposé des motifs ajoute que le Roi ne pourra intervenir qu'en cas de "perturbation grave du marché des transports".

L'article 3bis ne paraît pas correspondre exactement aux intentions ainsi exprimées. D'une part, il suffit, selon le texte du projet, d'une menace de perturbation du marché pour que le Roi puisse agir. D'autre part, le texte ne précise pas que la perturbation doit être grave.

.../...

Il résulte de ce qui précède que, les conditions de l'intervention du Roi précisées dans l'exposé des motifs n'étant pas reprises dans le texte, celui-ci a une portée tout à fait générale qui ne correspond pas aux intentions exposées par le Gouvernement. Il convient que cette discordance soit corrigée./

Par ailleurs, la procédure prévue par le projet n'est pas claire. S'il est certain que l'arrêté royal suspendant temporairement la délivrance des certificats et des autorisations doit être délibéré en Conseil des ministres après avoir été soumis à l'avis de la Commission des transports routiers, on peut se demander, à la lecture du texte, si l'arrêté réglementaire fixant les modalités de la suspension doit être précédé de l'accomplissement des mêmes formalités.

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, un même arrêté royal fixerait les modalités et ordonnerait la suspension, ce qui règlerait la question. Dans le cas contraire, le texte devrait être amendé.

Article 3.

Cet article introduit dans la loi un article 11bis dont le paragraphe 1er rend applicables au contrat de transport rémunéré de choses par véhicules automobiles effectué sur le territoire national, les dispositions de la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (C.M.R.), approuvée par la loi du 4 septembre 1962.

.../...

Le contrat de transport est régi par les articles 1782 à 1786 du Code civil et par la loi du 25 août 1891 qui constitue le titre VIIbis du Livre 1er du Code de commerce./

Le texte ne précise pas si, dans les intentions du Gouvernement, les stipulations de la Convention du 19 mai 1956 visée à l'article 11bis, § 1er du projet, se substitueront intégralement aux dispositions de la législation interne qui règlent le transport national des marchandises par route. Le § 2 dudit article 11bis semble indiquer qu'il en est ainsi.

Dans ce cas, l'application pure et simple des stipulations de ladite Convention au contrat visé à l'article 11bis, § 1er du projet, soulèvera des difficultés à raison du fait que certaines dispositions de la Convention ne sont pas applicables comme telles à cette matière et que, d'autre part, la Convention ne règle pas certaines questions qui font actuellement l'objet des dispositions législatives.

Dans le court délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'a pu déterminer toutes les incidences que l'adoption de la loi en projet aura sur le système législatif actuellement en vigueur. Il doit se limiter aux points suivants qui, à eux seuls, font apparaître l'importance des modifications qui seront ainsi apportées au règlement actuel de la matière.

.../...

1) L'article 4 de la loi du 25 août 1891 établit contre le voiturier, en cas d'avarie ou de perte des choses, une présomption de faute qu'il ne peut renverser qu'en justifiant que l'avarie ou la perte proviennent d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée. Si la Convention maintient, en principe, la même règle (article 17, 1), elle s'en écarte dès lors que, prévoyant des causes spéciales d'exonération (article 17, 4), elle renverse la présomption de responsabilité et la charge de la preuve en disposant, à l'article 18, 2, que "lorsque le transporteur établit que, eu égard aux circonstances de fait, la perte ou l'avarie a pu résulter d'un ou plusieurs des risques particuliers prévus à l'article 17, § 4, il y a présomption qu'elle en résulte" et ce sera à l'ayant droit à faire la preuve que le dommage n'a pas eu l'un de ces risques pour cause totale ou partielle. A cet égard, le projet modifie donc profondément le régime de la responsabilité du transporteur.

2) Alors que la législation actuellement en vigueur ne fixe aucune limite à la responsabilité du transporteur, l'article 23 de la Convention détermine le calcul de l'indemnité mise à charge du transporteur pour perte totale ou partielle de la marchandise et fixe l'indemnité maximale qui, le cas de dol excepté, ne peut être dépassée sauf déclaration contraire dans la lettre de voiture (article 24).

.../...

3) L'article 9 de la loi du 25 août 1891 fixe à six mois, en matière de transports intérieurs, le délai de prescription des actions dérivant du contrat de transport de choses, sauf s'il s'agit d'actions qui résultent d'un fait qualifié par la loi pénale. L'article 32 de la Convention fixe ce délai à un an ou à trois ans dans le cas de dol ou de faute considérée, d'après la loi de la juridiction saisie, comme équivalente au dol.

4) L'article 41 de la Convention prévoit que, sous réserve des dispositions de l'article 40, est nulle est de nul effet toute stipulation qui, directement ou indirectement, dérogerait aux dispositions de la Convention. Celle-ci a donc un caractère impératif.

5) Aux termes de l'alinéa 2 du même article 41, seraient nulles toute clause par laquelle le transporteur se ferait céder le bénéfice de l'assurance de la marchandise ou toute autre clause analogue, ainsi que toute clause déplaçant le fardeau de la preuve. Il résulte de cette disposition que le transporteur est obligé d'assurer la marchandise pour le compte d'autrui.

6) L'article 1, 4, c), de la Convention dispose que celle-ci ne s'applique pas aux transports de déménagement. Cette disposition s'appliquant, en vertu du projet, aux contrats de transport national, plus aucune disposition législative ne réglera cette matière puisque les dispositions de la Convention remplaceront les dispositions en vigueur applicables au contrat de transport national.

.../...

Par ailleurs, la disposition faisant l'objet de l'article 3 du projet a pour objet le règlement de questions de droit privé ; elle ne trouve pas sa place dans une loi de police administrative et devrait être présentée sous la forme d'une disposition autonome qui, au surplus, requiert que le Ministre de la Justice présente le projet conjointement avec le Ministre des Communications.

Het ontwerp heeft in hoofdzaak tot doel :

1° de Koning in de mogelijkheid te stellen om in geval van dreigende storing van het wegvervoer de afgifte van vervoerbewijzen en vergunningen voor nationaal vervoer te schorsen;

2° het vervoer op 's lands grondgebied onder de toepassing te brengen van het Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg (C.M.R.), ondertekend te Genève op 19 mei 1956 en goedgekeurd bij de wet van 4 september 1962;

3° in geval van overtreding van de voorschriften inzake prijzen en voorwaarden van het vervoer mede verantwoordelijk te stellen eenieder die de overtreding geduld, vergemakkelijkt of eraan deelgenomen heeft.

Minder belangrijke wijzigingen worden ook aangebracht in artikel 11 van de wet van 1 augustus 1960 met betrekking tot het toezicht.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen, waaraan het ontwerp werd voorgelegd, heeft op 7 november 1975 een gunstig advies gegeven.

.../...

Wegens de korte termijn waarover de Raad van State beschikt, moet hij zich tot de volgende opmerkingen beperken :

Artikel 1.

Dit artikel voegt in de wet van 1 augustus 1960 een artikel 3bis in, volgens hetwelk de Koning "in geval van dreigende storing in de markt van het wegvervoer", bij een in Ministerraad overlegd besluit, de Commissie voor wegvervoer gehoord, de afgifte van vervoerbewijzen en vergunningen voor nationaal vervoer tijdelijk zal kunnen schorsen.

De memorie van toelichting verantwoordt die bepaling door te verwijzen naar de ongunstige economische toestand van de markt van het wegvervoer, die te wijten is, enerzijds aan het ongunstige verloop van de algemene economische conjunctuur, anderzijds aan de onbeperkte uitbreiding van het vervoermaterieel, die een gevoelige overcapaciteit aan tonnenmaat tot gevolg heeft gehad, zonder dat de geldende wetgeving dit kan verhelpen. "Dit leidt onvermijdelijk tot druk op de vrachtprijsvorming en tot een geringere benuttiging van het materieel met als gevolg een aantasting van de winstgevendheid". De memorie van toelichting voegt eraan toe dat de Koning alleen zal mogen optreden "bij ernstige verstoring van de vervoermarkt".

.../...

Artikel 3bis lijkt niet geheel in overeenstemming met het aldus te kennen gegeven voornemen. Ten eerste is het volgens de tekst van het ontwerp voldoende dat er een "dreigende storing in de markt" is, opdat de Koning kan optreden. Vervolgens zegt de tekst niet dat het moet gaan om een "ernstige verstoring".

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de tekst van het ontwerp, nu hij geen melding maakt van de voorwaarden welke de memorie aan 's Konings optreden verbindt, een volstrekt algemene strekking heeft die niet beantwoordt aan het door de Regering te kennen gegeven voornemen. Dat gemis van overeenstemming moet worden weggewerkt.

Vervolgens is de in het ontwerp voorgeschreven procedure niet geheel duidelijk. Wel duidelijk is, dat over het koninklijk besluit dat de afgifte van bewijzen en vergunningen tijdelijk schorst, in Ministerraad moet worden beraadslaagd nadat het voor advies is voorgelegd aan de Commissie voor wegvervoer. Maar zoals de tekst geredigeerd is, kan men zich afvragen of die formaliteiten ook moeten voorafgaan aan het verordeningsbesluit dat de nadere regelen betreffende de schorsing vaststelt.

Naar aan de Raad van State is verklaard, zou één zelfde koninklijk besluit de nadere regelen

.../...

stellen en de schorsing bevelen, waardoor de zaak geregeld zou zijn. In het tegenovergestelde geval zou de tekst geamendeerd moeten worden.

Artikel 3.

Dit artikel voegt in de wet een artikel 11bis in, waarvan paragraaf 1 de bepalingen van het Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg (C.M.R.), goedgekeurd bij de wet van 4 september 1962, toepasselijk verklaart op de "overeenkomst tot vervoer van zaken met motorvoertuigen tegen vergoeding verricht op nationaal grondgebied".

Ten aanzien van de vervoerovereenkomst gelden de artikelen 1782 tot 1786 van het Burgerlijk Wetboek en de wet van 25 augustus 1891 die titel VIIbis van Boek I van het Wetboek van koophandel vormt.

Uit de tekst blijkt niet of de Regering bedoelt dat de bepalingen van het in artikel 11bis, § 1, van het ontwerp genoemde Verdrag integraal in de plaats komen voor de bepalingen die in de interne wetgeving het nationaal vervoer van goederen over de weg regelen. Paragraaf 2 van dat artikel 11bis lijkt erop te wijzen dat dit wel degelijk zo is.

.../...

In dat geval zal de blote toepassing van de bepalingen van dat Verdrag op de in artikel 11bis, § 1, van het ontwerp bedoelde overeenkomst moeilijkheden opleveren, daar een aantal verdragsbepalingen niet zonder meer op het nationaal vervoer toepassing kunnen vinden en het Verdrag bovendien geen regeling treft voor sommige aangelegenheden die thans in wetsbepalingen zijn geregeld.

Binnen de korte termijn waarover hij beschikt, kan de Raad van State geen volledig overzicht krijgen van de terugslag die de goedkeuring van de ontwerp-wet zal hebben op de thans geldende wettelijke regeling. Hij moet zich beperken tot de volgende punten, die op zichzelf reeds aantonen hoe belangrijk de wijzigingen zijn die in de huidige regeling zullen worden aangebracht.

1) Artikel 4 van de wet van 25 augustus 1891 vestigt tegen de vervoerder in geval van beschadiging of verlies van de zaken een vermoeden van schuld dat hij niet kan weerleggen tenzij hij bewijst dat de beschadiging of het verlies het gevolg zijn van een vreemde oorzaak die hem niet kan worden toegerekend. Het Verdrag handhaaft in beginsel dezelfde regel (artikel 17, 1), maar wijkt ervan af wanneer het, in de speciale gevallen waarin het de vervoerder van zijn aansprakelijkheid ontheft (artikel 17, 4), het vermoeden van aansprakelijkheid alsook de bewijs-

.../...

last omkeert door in artikel 18, 2, te bepalen : "Wanneer de vervoerder aantoont dat, gelet op de omstandigheden van het geval, het verlies of de beschadiging een gevolg heeft kunnen zijn van een of meer van de in artikel 17, vierde lid, genoemde bijzondere gevaren, wordt vermoed dat deze daarvan de oorzaak zijn"; de rechthebbende zal dan moeten bewijzen dat de schade geheel of gedeeltelijk niet door een van die gevaren veroorzaakt is. In dat opzicht wijzigt het ontwerp dus grondig de regeling inzake aansprakelijkheid van de vervoerder.

2) Terwijl de thans geldende wetgeving geen enkele grens stelt aan de aansprakelijkheid van de vervoerder, bepaalt artikel 23 van het Verdrag hoe de schadevergoeding wordt berekend die ten laste van de vervoerder wordt gebracht voor geheel of gedeeltelijk verlies van de goederen, en stelt het de maximum-schadevergoeding vast die, het geval van bedrog uitgesloten, niet overschreden mag worden tenzij in de vrachtbrief anders is aangegeven (artikel 24).

3) Artikel 9 van de wet van 25 augustus 1891 bepaalt dat de vorderingen die voortvloeien uit de overeenkomst tot vervoer van goederen, verjaren door verloop van zes maanden inzake binnenlands vervoer, behalve wanneer het gaat om vorderingen die volgen uit een feit dat door de strafwet als misdrijf is gekwalificeerd. Artikel 32 van het Verdrag stelt die termijn vast op een jaar of op drie jaar "in geval van opzet of van schuld, welke

.../...

volgens de wet van het gerecht, waarvoor de vordering aanhangig is, met opzet gelijkgesteld wordt".

4) Artikel 41 van het Verdrag stelt dat "behoudens de bepalingen van artikel 40 nietig is ieder beding dat middellijk of onmiddellijk afwijkt van de bepalingen van het Verdrag". Dit laatste heeft dus een dwingend karakter.

5) Het tweede lid van hetzelfde artikel 41 bepaalt dat nietig is "ieder beding door hetwelk de vervoerder zich de rechten uit de verzekering der goederen laat overdragen of ieder ander beding van dergelijke strekking, evenals ieder beding dat de bewijslast verplaatst". Uit deze bepaling volgt dat de vervoerder verplicht is de goederen te laten verzekeren voor rekening van een ander.

6) Artikel 1, 4, c), van het Verdrag bepaalt dat dit laatste niet van toepassing is op verhuizingen. Nu die bepaling krachtens het ontwerp toepassing zal vinden op de overeenkomsten voor nationaal vervoer, zal deze materie door geen enkele wetsbepaling meer geregeld zijn, aangezien de verdragsbepalingen in de plaats komen van de geldende bepalingen inzake de overeenkomst voor nationaal vervoer.

De in artikel 3 van het ontwerp opgenomen bepaling van haar kant strekt tot het regelen van privaatrechtelijke aangelegenheden; zij is niet op haar plaats in een wet inzake administratieve poli-

.../...

tie en zou moeten worden ingericht als een autonome bepaling, hetgeen dan noodzakelijk maakt dat de Minister van Justitie het ontwerp samen met de Minister van Verkeerswezen voordraagt.

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
J. van den BOSSCHE,

C. VERLAINE, greffier.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : voorzitter,

staatsraden,

griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.J. van den BOSSCHE.

Le rapport a été présenté par M. J. COOLEN, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. van den BOSSCHE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. COOLEN, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. VERLAINE. J. MASQUELIN.