14-11-1989
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications, le 16 octobre 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, et la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité", a donné le 18 octobre 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 16 oktober door de Vice-Eerste Minister en 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 betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 en van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen", heeft op 18 oktober 1989 het volgend advies gegeven :

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

REMARQUE GENERALE D'ORDRE LEGISTIQUE.

Le projet devrait être divisé en trois chapitres selon le schéma suivant :

Chapitre Ier - Dispositions modificatives de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968.

Articles 1er à 38

Chapitre II - Dispositions modificatives de la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité.

Articles 39 et 40

Chapitre III - Disposition fixant vigueur.

Article 41

.../...

DISPOSITIF.

Article 1er.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Dans l'article 21 de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, modifié par la loi du 9 juillet 1976, dans le texte français, ... (la suite comme au projet)".

Article 3.

1. L'article 3, 2°, du projet porte une disposition abrogatoire. Celle-ci doit figurer à la fin du projet.

La même observation vaut pour les articles 20 et 24.

2. L'article 3, 4°, prévoit l'insertion d'un paragraphe 3. Le 2° dudit paragraphe constitue, en réalité, une disposition qui devrait faire l'objet d'un article distinct. La numérotation des articles devrait être revue en conséquence.

Quant à la division du paragraphe 3 en 1° et 2°, n'étant pas, de toute manière, conforme aux règles légistiques, elle doit être omise; l'ancien 1° deviendrait donc l'alinéa unique du paragraphe 3.

Article 5.

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Le chapitre III du titre III de la même loi ... (la suite comme au projet)".

La phrase liminaire de l'article 6 du projet doit être modifiée de la même manière.

L'article 25, § 1er, 1°, en projet serait mieux rédigé comme suit :

"1° créer, dans les services relevant du Ministre qui a la circulation routière dans ses attributions, un fichier central des infractions graves visées à l'article 29 et des autres infractions à la présente loi qu'Il désigne, commises ... (la suite comme au projet)".

La phrase figurant sous le 1° et commençant par les mots "Ces infractions sont automatiquement effacées ...", devrait constituer un alinéa 2 de l'article 25, § 1er, placé à la suite du 3°. Cet alinéa 2 devrait être rédigé comme suit :

"Les infractions mentionnées au fichier central sont automatiquement effacées lorsque, pendant une période et selon les modalités déterminées par Lui, aucune infraction visée à l'alinéa 1er n'a été constatée".

Dans le texte néerlandais de l'article 25, § 1er, 2°, en projet, il y a lieu d'écrire "naar gelang van" au lieu de "in functie van".

.../...

L'article 25, § 2, alinéa 2, en projet doit être complété comme suit : "et obtenir la rectification des erreurs".

Article 9.

Le texte néerlandais de l'article 30, § 1er, 1° à 3°, en projet, devrait être rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis. La même observation vaut pour l'article 34, § 2, 4°, en projet.

Compte tenu de l'observation formulée au sujet de l'article 3, 4°, du projet, il y a lieu d'écrire à l'article 30, § 2, 1°, en projet : "en vertu de l'article 23, § 3, soit comme ...".

Le texte néerlandais de l'article 30, § 2, 3°, en projet, devrait être rédigé en tenant compte de la remarque qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 11.

Dans le texte français, il y a lieu d'insérer les mots "dans le" avant les mots "texte français".

La même observation vaut pour les articles 25 et 27.

.../...

Article 17.

Le texte néerlandais de l'article 37, 1° et 2°, en projet, devrait être rédigé en tenant compte de la remarque qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 18.

Le texte néerlandais de l'article 38, § 1er, 4°, en projet, devrait être rédigé en tenant compte de la remarque qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

A l'article 38, § 2, en projet, les tirets doivent être remplacés par 1° et 2°.

Dans le texte néerlandais figurant sous le premier tiret, devenant le 1°, il faudrait tenir compte de la remarque qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Dans le même article, § 3, alinéa 1er, il y a lieu de remplacer 1, 2, 3 et 4 par 1°, 2°, 3° et 4°.

Dans le texte néerlandais du même alinéa 1er, il faudrait tenir compte de la remarque qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Article 19.

L'article 40 en projet serait mieux rédigé comme suit :

"Le Roi détermine les règles selon lesquelles les déchéances prononcées à titre de peine prennent cours et les modalités d'exécution de ces déchéances".

Article 26.

Le texte doit être précisé comme suit :

"A l'article 51, 2°, de la même loi ...".

Article 27.

Il serait de meilleure technique législative de remplacer entièrement l'article 55 de la loi.

Dans le texte figurant sous le 3°, remplaçant le 5° de l'article 55, il y a lieu de supprimer les mots "dans les circonstances éventuellement déterminées par le Roi", qui sont équivoques.

Article 28.

Le texte néerlandais de l'article 56, alinéa 1er, devrait être rédigé en tenant compte de la remarque qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 31.

Dans le paragraphe 3, il y a lieu d'écrire "aux frais des fabricants, importateurs ou distributeurs qui demandent l'homologation", au lieu de "aux frais des demandeurs".

Article 32.

Le texte néerlandais de l'article 60, § 4, en projet, devrait être rédigé en tenant compte de la remarque qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 33.

Dans la phrase liminaire, il y a lieu de remplacer les mots "la disposition suivante" par les mots "l'alinéa suivant".

Le texte néerlandais de l'alinéa en projet tendant à compléter l'article 61, devrait être rédigé en tenant compte de la remarque qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 34.

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Dans l'article 62, les alinéas 1er et 2 sont remplacés par les dispositions suivantes".

.../...

Le texte néerlandais des alinéas 1er et 2, en projet, de l'article 62 serait mieux rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 35.

Le texte néerlandais de l'article 63, en projet, serait mieux rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 37.

Le texte néerlandais du début de l'article 68, en projet, devrait être rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 38.

Le texte suivant est proposé :

"Article 38.-

Un titre VI, comprenant les articles 69 et 70, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

"Titre VI - Dispositions abrogatoire et transitoire.

Article 69. Sont abrogés dans la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 :

1° l'article 23, § 1er, 3°, alinéa 2, modifié par la loi du 9 juillet 1976;

.../...

2° l'article 41;

3° l'article 46, modifié par la loi du 9 juillet 1976.

Article 70. (Comme à l'article 69 en projet, sauf que le texte néerlandais de la fin de la phrase devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis).

Article 39.

Comme l'indique l'exposé des motifs, l'article 39 du projet fait suite à un avis du 25 avril 1988 de la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions d'agrément des organismes chargés du contrôle technique des véhicules de transport par terre mis en circulation, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité et portant organisation du contrôle technique", dans lequel le Conseil d'Etat a, notamment, considéré que le Roi excéderait l'habilitation qui Lui est donnée par l'article 1er, § 1er, 3, alinéa 2, de la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité, en mettant à charge des organismes agréés une contribution financière destinée, d'une part, à régulariser les différentes conditions d'exploitation des divers organismes agréés et, d'autre part, à promouvoir l'élaboration des méthodes de contrôle des véhicules de transport par terre. L'article 39 du projet entend donner au Roi l'habilitation légale qui Lui manquait, en ce sens que sont explicitement inscrites dans la loi comme conditions d'agrément la participation obligatoire à un mécanisme de péréquation financé par les organismes agréés et la contribution au financement de l'organisme désigné par le Roi ayant comme mission de promouvoir la sécurité routière.

Les modalités et le mode de calcul des contributions financières des organismes agréés au financement du mécanisme de péréquation et de l'organisme désigné par le Roi ayant comme mission de promouvoir la sécurité routière seront, selon l'exposé des motifs, réglés par arrêté royal. Ceci pose la question - combien délicate - de la nature des contributions financières ainsi mises à charge des organismes de contrôle technique comme conditions d'agrément. La qualification d'impôt a, en effet, plusieurs conséquences. Ainsi, l'article 110 de la Constitution exige l'intervention directe du législateur pour l'établissement de l'impôt. La loi doit non seulement établir l'impôt, mais aussi en déterminer les éléments essentiels. Elle doit poser le principe de l'impôt, en déterminer l'assiette et en régler la perception. Cette compétence du législateur ne peut être déléguée au Roi, du moins dans ses éléments essentiels : l'assiette et le taux du droit. Par contre, l'article 113 de la Constitution exige l'intervention indirecte du législateur pour l'établissement des rétributions. Lorsque le législateur fixe les cas dans lesquels une rétribution est due, il peut laisser au Roi le soin d'en préciser la base et le fondement.

Compte tenu de la brièveté du délai qui lui a été imparti pour rendre son avis, la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas eu la possibilité d'examiner de manière aussi approfondie qu'elle l'eût voulu la question de la nature des contributions financières dont le projet se borne à prévoir l'établissement. Sur la base des quelques explications données dans l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat pense que les contributions financières destinées à "égaliser" les conditions d'exploitation entre organismes agréés relèvent de la catégorie des charges parafiscales,

vu qu'elles en présentent toutes les caractéristiques. Il y va, en effet de "contributions obligatoires perçues non pas pour couvrir l'ensemble des dépenses structurelles ou fonctionnelles de la communauté politique, mais pour fournir à certaines personnes ou à certaines entreprises, possédant toutes certains intérêts communs d'ordre économique ou social, des moyens financiers provenant pour l'essentiel des contributions de ce groupe de personnes ou d'entreprises" (1). Il ne s'agit pas d'un impôt (2).

Bien plus délicate est la question de la nature exacte de la contribution au financement de l'organisme désigné par le Roi, ayant comme mission de promouvoir la sécurité routière. En effet, s'il est vrai que la contribution est prévue à charge des seuls organismes qui demandent à être agréés, elle est aussi pour eux une condition sine qua non de l'agrément. En plus, la contribution ne paraît pas être, dans l'état des informations dont dispose le Conseil d'Etat, la contrepartie d'un service fourni spécialement aux organismes agréés et il ne semble pas qu'il y ait un rapport de proportionnalité raisonnable entre le coût de ce service et le montant de la contribution. Il appartiendra au Parlement d'apprécier, sur la base des informations complémentaires qui lui seront données, s'il ne faut pas, en tout cas pour cette contribution, en poser non seulement le principe dans la loi elle-même, mais encore en fixer le montant et en régler la perception dans cette même loi.

---------- .../...

(1) J. VAN HOUTTE, Impôt et parafiscalité, Conférences du Centre d'études bancaires, Cahier n° 5, octobre 1954, et du même, Beginselen van het Belgisch Belastingrecht, Story scientia 1979, n° 8.

(2) Voy. Cass. 18 mars 1955, J.T. 1955, p. 379.

Accessoirement, l'article appelle les deux observations de forme suivantes :

Le liminaire devrait être rédigé comme suit :

"Article 39.-

L'article 1er, § 1er, alinéa 2 ... (comme au projet) est remplacé par l'alinéa suivant :".

Dans le texte français de l'alinéa en projet, il y a lieu de remplacer le belgicisme "l'entièreté" par le mot "l'ensemble".

Article 40.

L'article 40 du projet tend à modifier l'article 2 de la loi précitée du 21 juin 1985 sur plusieurs points. Le Roi est également habilité à fixer les règles du contrôle administratif permettant de vérifier si les organismes auxquels est confié le contrôle des véhicules en circulation répondent aux conditions d'agrément imposées. Les mesures administratives applicables au cas où le contrôle de conformité ferait apparaître que les véhicules, leurs éléments et accessoires de sécurité ne sont pas conformes au type agréé ou homologué ou que les organismes de contrôle ne répondent plus aux conditions d'agrément imposées, peuvent consister dans le retrait de l'agrément ou de l'homologation ou, dorénavant, dans des amendes administratives. Un recours est ouvert auprès du Ministre contre ces mesures administratives.

.../...

Le législateur a fréquemment et dans des domaines divers prévu des sanctions administratives. La reconnaissance au profit de l'administration du pouvoir de prononcer des sanctions n'est pas, dans certaines hypothèses - spécialement lorsque les sanctions consistent dans des amendes ou des peines privatives de certaines libertés, comme la liberté du commerce de l'industrie et des services -, sans susciter de délicats problèmes de constitutionnalité et de conformité avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Depuis longtemps, pourtant, la doctrine et la jurisprudence distinguent les amendes pénales des amendes administratives, seules les premières devant être prononcées par le juge. Cette distinction, qui permet, pour les sanctions administratives, d'exclure l'intervention du juge, préalable à l'exécution de la décision de l'administration infligeant une amende administrative, peut se justifier dans certains cas; il en est ainsi lorsque le législateur prévoit l'infliction par l'administration d'une telle sanction à celui qui, nommé ou agréé par l'autorité administrative, participe à la gestion du service public et lorsque, de ce fait, cette sanction apparaît, en réalité, comme une mesure de nature disciplinaire. Mais lorsque la sanction administrative frappe un particulier qui, usant du droit d'exercer librement un commerce, n'est notamment ni un fonctionnaire, ni un collaborateur, la plus grande prudence s'impose.

Dans le cas présent, des sanctions administratives consistant dans le retrait d'agrément ou dans des amendes administratives peuvent se concevoir à l'encontre des organismes de contrôle agréés qui rendent un service public. Par contre, le prononcé d'amendes administratives à charge des constructeurs, importateurs ou fabricants de

véhicules, de leurs éléments et de leurs accessoires, qui ne se trouvent pas dans ce cas, est critiquable (1).

Par ailleurs, lorsqu'il a admis le recours à des amendes administratives, le législateur s'est généralement montré très circonspect. Aussi a-t-il souvent prévu une intervention du juge pour le cas où l'administré contesterait la réalité du manquement qui lui est reproché et refuserait de payer volontairement l'amende administrative. Aucun caractère exécutoire n'est, en ce cas, conféré à la décision administrative. Le recours au Ministre prévu à l'alinéa 3 de l'article 2 en projet n'offre pas les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité que le recours au juge.

L'alinéa 4 de l'article 2 en projet reproduit l'alinéa 3 de l'actuel article 2 de la loi précitée du 21 juin 1985. Cette disposition est étrangère au contrôle administratif portant sur le respect des conditions d'agrément par les organismes agréés de contrôle. La question mérite d'ailleurs d'être posée s'il ne vaudrait pas mieux, du point de vue de la technique législative, prévoir deux articles distincts, consacrés, l'un, au contrôle administratif des véhicules, de leurs éléments et de leurs accessoires et, l'autre, au contrôle administratif des organismes agréés.

---------- .../...

(1) Il est à noter que dans le texte actuel, le retrait d'agrément ne porte que sur des objets (véhicules, éléments et accessoires) et non sur des personnes, ainsi qu'il appert des travaux préparatoires de la loi précitée du 21 juin 1985 (voir Pasin. 1985, p. 833). Si le texte du projet est adopté, le retrait d'agrément portera tantôt sur des objets (véhicules, éléments et accessoires), tantôt sur des personnes (organismes de contrôle agréés). Cette différence ne ressort pas à suffisance du texte en projet (voir, à cet égard, l'observation formulée à propos de l'alinéa 4 de l'article 2 en projet - article 40 du projet).

D'autre part, le texte de cette même disposition, au sujet duquel le Conseil d'Etat n'a pas été originellement consulté, devrait être revu. En effet, abstraction faite du caractère plutôt exceptionnel du pouvoir d'agir reconnu au Ministre, il conviendrait à tout le moins de préciser dans la loi elle-même les modalités d'exercice de cette action et la juridiction compétente pour en connaître.

Enfin, très accessoirement, les quelques observations de forme suivantes sont faites :

A l'intérieur d'une phrase, une énumération s'indique par 1° et 2°.

A l'alinéa 1er, premier tiret (devenant le 1°), en projet, les mots "conformes avec" doivent être remplacés par les mots "conformes à".

A l'alinéa 2 en projet, le mot "impliquer" doit être remplacé par le mot "comprendre".

Article 41.

Le texte néerlandais de cet article serait mieux rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Binnen de korte termijn die hem is toegemeten, moet de Raad van State er zich toe bepalen de volgende opmerkingen te formuleren.

ALGEMENE WETGEVINGSTECHNISCHE OPMERKING.

Het ontwerp zou in drie hoofdstukken moeten worden ingedeeld, en wel als volgt :

Hoofdstuk I - Bepalingen tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968.

De artikelen 1 tot 38.

Hoofdstuk II - Bepalingen tot wijziging van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen.

De artikelen 39 en 40.

Hoofdstuk III - Bepaling betreffende de inwerkingtreding.

Artikel 41.

.../...

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Het zou beter zijn het artikel als volgt te redigeren :

"In artikel 21 van de op 16 maart 1968 gecoördineerde wet betreffende de politie over het wegverkeer, welk artikel gewijzigd is bij de wet van 9 juli 1976, worden in de Franse tekst ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 3.

1. Artikel 3, 2°, van het ontwerp bevat een opheffingsbepaling. Deze moet aan het eind van het ontwerp staan.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 20 en 24.

2. Artikel 3, 4°, voorziet in het invoegen van een paragraaf 3. Punt 2° van die paragraaf is in werkelijkheid een bepaling die een onderscheiden artikel zou moeten vormen. De nummering van de artikelen zou dientengevolge moeten worden herzien.

.../...

De indeling van paragraaf 3 in 1° en 2°, die hoe dan ook niet in overeenstemming is met de regels van de wetgevingstechniek, moet vervallen; het vroegere 1° zou bijgevolg het enige lid van paragraaf 3 worden.

Artikel 5.

De volzin die het artikel inleidt moet als volgt worden geredigeerd :

"Hoofdstuk III van titel III van dezelfde wet ... (voorts zoals in het ontwerp)".

De zin die artikel 6 van het ontwerp inleidt moet op dezelfde wijze worden gewijzigd.

Het zou beter zijn het ontworpen artikel 25, § 1, 1°, als volgt te redigeren :

"1° in de diensten die ressorteren onder de Minister tot wiens bevoegdheid het wegverkeer behoort een centraal bestand van de in artikel 29 bedoelde zware overtredingen en van de andere, door Hem aangewezen overtredingen van deze wet aanleggen, begaan door bestuurders van motorvoertuigen. Hij bepaalt de nadere regelen inzake inschrijving en schrapping van die overtredingen die het voorwerp uitgemaakt moeten hebben van, hetzij een betaling voorgesteld door het openbaar ministerie, hetzij een betaling wegens overtreding van artikel 34, § 1, hetzij een in kracht van gewijsde gegane veroordeling".

.../...

De zin onder 1°, die begint met de woorden "Deze overtredingen worden automatisch geschrapt ...", zou een tweede lid van artikel 25, § 1, moeten vormen dat volgt op 3°. Dat tweede lid zou als volgt moeten luiden :

"De in het centraal bestand opgenomen overtredingen worden automatisch uitgewist wanneer een tijd lang en volgens de nadere regels die Hij bepaalt, geen overtreding als bedoeld in het eerste lid is vastgesteld".

In het ontworpen artikel 25, § 1, 2°, schrijve men : "naar gelang van" in plaats van "in functie van".

Het ontworpen artikel 25, § 2, tweede lid, behoort als volgt te worden aangevuld : "en de fouten laten rechtzetten".

Artikel 9.

In het ontworpen artikel 30, § 1, 1° tot en met 3°, schrijve men "als zodanig" in plaats van "als dusdanig". Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 34, § 2, 4°.

Gelet op de opmerking die met betrekking tot artikel 3, 4°, van het ontwerp is geformuleerd, schrijve men in het ontworpen artikel 30, § 2, 1° :

"1° een overtreding heeft begaan van de bepalingen door de Koning vastgesteld krachtens artikel 23, § 3, ofwel als ...".

In het ontworpen artikel 30, § 2, 3°, schrijve men : "van de bepalingen" in plaats van "op de bepalingen".

Artikel 11.

In de Franse tekst behoren de woorden "dans le" te worden ingevoegd vóór de woorden "texte français".

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 25 en 27.

Artikel 17.

In het ontworpen artikel 37, 1° en 2°, schrijve men "blijkbaar" in plaats van "schijnbaar".

Artikel 18.

In het ontworpen artikel 38, § 1, 4°, schrijve men : "de reglementen uitgevaardigd" in plaats van "de reglementen genomen".

In het ontworpen artikel 38, § 2, moeten de streepjes worden vervangen door 1° en 2°.

Onder het eerste streepje, dat 1° wordt, schrijve men : "en binnen drie jaar", in plaats van "en dat binnen de drie jaar".

.../...

In hetzelfde artikel, § 3, eerste lid, moeten 1, 2, 3 en 4 worden vervangen door 1°, 2°, 3° en 4°.

In hetzelfde eerste lid schrijve men : "een of meer" in plaats van "een of meerdere".

Artikel 19.

Het zou beter zijn het ontworpen artikel 40 als volgt te redigeren :

"De Koning bepaalt volgens welke regels de vervallenverklaringen die als straf zijn uitgesproken ingaan alsmede de nadere regels voor het uitvoeren van die vervallenverklaringen".

Artikel 26.

De tekst moet als volgt worden gepreciseerd :

"In artikel 51, 2°, van dezelfde wet ...".

Artikel 27.

Uit wetgevingstechnisch oogpunt bekeken zou het beter zijn artikel 55 van de wet helemaal te vervangen.

In de tekst onder 3°, die in de plaats komt van 5° van artikel 55, moeten de dubbelzinnige woorden "in de eventueel door de Koning bepaalde omstandigheden" vervallen.

Artikel 28.

In het ontworpen artikel 56, eerste lid, schrijve men : "als zodanig" in plaats van "als dusdanig".

Artikel 31.

In paragraaf 3 schrijve men in plaats van "op kosten van de aanvragers", "op kosten van de fabricanten, invoerders of verdelers die de homologatie aanvragen".

Artikel 32.

In het ontworpen artikel 60, § 4, schrijve men "blijkbaar" in plaats van "schijnbaar" en in de derde volzin van paragraaf 5 "In het geval" in plaats van "In geval".

Artikel 33.

In de inleidende volzin behoren de woorden "de volgende bepaling" te worden vervangen door de woorden "het volgende lid".

Dat lid zou als volgt gesteld moeten worden :

"Na het verstrijken van de in artikel 60 bedoelde termijn wordt het rijbewijs of het als zodanig ... (voorts zoals in het ontwerp)".

.../...

Artikel 34.

De inleidende volzin moet als volgt worden geredigeerd :

"In artikel 62, worden het eerste en het tweede lid vervangen door de volgende bepalingen:".

Voorgesteld wordt het eerste en het tweede lid als volgt te redigeren :

"De overheidsagenten die door de Koning worden aangewezen om toezicht te houden op de uitvoering van deze wet en van de ter uitvoering daarvan uitgevaardigde besluiten, stellen de overtredingen van deze bepalingen vast door processen-verbaal die bewijs opleveren zolang het tegendeel niet is bewezen.

Die vaststellingen mogen, zelfs als de verbalisant niet aanwezig was op de plaats van overtreding, steunen op materiële bewijsmiddelen, zoals foto's, die door automatisch werkende toestellen opgeleverd worden.

Dergelijke toestellen mogen niet worden gebruikt dan in overeenstemming met de nadere regels die door de Koning worden bepaald.

Een afschrift van het proces-verbaal wordt binnen acht dagen na de vaststelling aan de overtreder gezonden".

Artikel 35.

In het ontworpen artikel 63, § 1, schrijve men in 1° en 2°, "in het geval" in plaats van "ingeval" en in paragraaf 2 "bepaald" in plaats van "voorzien".

Artikel 37.

Het begin van het ontworpen artikel 68 zou als volgt gesteld moeten worden :

"Artikel 68. De strafvordering die het gevolg is van een overtreding van deze wet alsmede van de ter uitvoering van deze wet vastgestelde besluiten, verjaart ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 38.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 38.-

In dezelfde wet wordt een titel VI ingevoegd die de artikelen 69 en 70 omvat en als volgt luidt :

"Titel VI - Opheffings- en overgangsbepaling".

Artikel 69. In de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, worden opgeheven :

1° artikel 23, § 1, 3°, tweede lid, gewijzigd bij de wet van 9 juli 1976;

2° artikel 41;

3° artikel 46, gewijzigd bij de wet van 9 juli 1976.

Artikel 70. (Zoals in het ontworpen artikel 69 met dien verstande dat het slot van de volzin als volgt gesteld dient te worden : "... voorkomen op de identiteitskaarten, op de als zodanig geldende bewijzen alsook op de rijbewijzen")".

.../...

Artikel 39.

Zoals in de memorie van toelichting te lezen staat, haakt artikel 39 van het ontwerp in op een advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 25 april 1988 heeft uitgebracht over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden van de instellingen belast met de technische controle van de in het verkeer gebrachte voertuigen voor vervoer te land, de onderdelen ervan evenals het veiligheidstoebehoren en houdende organisatie van de technische controle", waarin de Raad van State er met name van uitgegaan is dat de Koning de bevoegdheid die Hem verleend wordt door artikel 1, § 1, 3, tweede lid, van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen, zou overschrijden door de erkende instellingen een financiële bijdrage op te leggen die bestemd is om aan de ene kant de verschillende exploitatievoorwaarden van de diverse erkende instellingen te regulariseren en aan de andere kant het uitwerken van methoden voor controle op de voertuigen te land te bevorderen. Artikel 39 van het ontwerp is erop gericht de Koning de wettige bevoegdheid te verlenen die Hij ontbeerde, in die zin dat in de wet uitdrukkelijk als erkenningsvoorwaarden worden ingeschreven het verplichte deelnemen aan een verrekeningsregeling bekostigd door de erkende instellingen en het bijdragen tot de financiering van de door de Koning aangewezen instelling, die als opdracht heeft de verkeersveiligheid te bevorderen.

.../...

De modaliteiten en de wijze van berekening van de financiële bijdrage van de erkende instellingen tot de financiering van het verrekeningssysteem en van de door de Koning aangewezen instelling die als opdracht heeft de verkeersveiligheid te bevorderen, zullen volgens de memorie van toelichting bij koninklijk besluit worden geregeld. Hierdoor rijst de vraag naar de aard van de financiële bijdrage die aldus aan de instellingen voor technische controle wordt opgelegd als erkenningsvoorwaarde, hetgeen gewis een delicate kwestie is. Aan het begrip belasting zijn immers een aantal gevolgen verbonden. Voor het invoeren van een belasting is, volgens artikel 110 van de Grondwet, de rechtstreekse bemoeiing van de wetgever vereist. Niet alleen moet de belasting bij wet worden ingevoerd, doch ook de hoofdbestanddelen ervan moeten door de wet worden bepaald. De wet moet het beginsel van de belasting vaststellen, de grondslag ervan bepalen en de heffing ervan regelen. Die bevoegdheid van de wetgever kan niet aan de Koning worden overgedragen, tenminste wat de hoofdbestanddelen ervan betreft : de grondslag en het tarief van de belasting. Daarentegen vereist artikel 113 van de Grondwet de onrechtstreekse bemoeiing van de wetgever voor het invoeren van retributies. Wanneer de wetgever bepaalt in welke gevallen een retributie verschuldigd is, kan hij de Koning opdragen er de grondslag van vast te stellen.

Gelet op de korte termijn die de Raad van State is toegemeten om zijn advies te geven, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State niet de gelegenheid gehad om de kwestie van de aard van de financiële bijdrage waar-

van het ontwerp alleen in de invoering voorziet, zo grondig te onderzoeken als ze dat graag had gewild. Op grond van de weinige uitleg die in de memorie van toelichting is verschaft, meent de Raad van State dat de financiële bijdrage die bestemd is om de exploitatievoorwaarden van de erkende instellingen te "egaliseren", tot de categorie van de parafiscale lasten behoort daar ze er alle kenmerken van draagt.

Het gaat hier immers om "(des) contributions obligatoires perçues non pas pour couvrir l'ensemble des dépenses structurelles ou fonctionnelles de la communauté politique, mais pour fournir à certaines personnes ou à certaines entreprises, possédant toutes certains intérêts communs d'ordre économique ou social, des moyens financiers provenant pour l'essentiel des contributions de ce groupe de personnes ou d'entreprises" (1). Het betreft geen belasting (2).

Heel wat delicater is de kwestie van de ware aard van de bijdrage tot de financiering van de door de Koning aangewezen instelling die als opdracht heeft de verkeersveiligheid te bevorderen. De bijdrage komt weliswaar alleen ten laste van de instellingen die een aanvraag doen om te worden erkend, doch een zodanige aanvraag geldt voor die instellingen ook als een absolute voorwaarde om te wor-

.../...

---

(1) J. VAN HOUTTE, Impôt et parafiscalité, Conférences du Centre d'études bancaires, Cahier n° 5, oktober 1954, en van dezelfde auteur, Beginselen van het Belgisch Belastingrecht, Story scientia 1979, nr. 8.

(2) Zie Cass. 18 maart 1955, J.T. 1955, blz. 379.

den erkend. Uit de gegevens waarover de Raad van State beschikt blijkt bovendien niet dat de bijdrage als tegenprestatie geldt voor een dienst die in het bijzonder aan de erkende instellingen wordt bewezen en het ziet er niet naar uit dat er tussen de kostprijs van die dienst en het bedrag van de bijdrage een billijke evenredige verhouding bestaat. Het zal de taak van het Parlement zijn om op grond van de bijkomende informatie die het zal krijgen, te oordelen of het, in ieder geval voor die bijdrage, niet nodig is niet alleen het beginsel ervan vast te stellen in de wet zelf, doch er tevens het bedrag van te bepalen en het heffen ervan in diezelfde wet te regelen.

In bijkomende orde behoren bij het artikel de volgende twee vormopmerkingen te worden gemaakt :

De inleidende volzin zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"Artikel 39.-

Artikel 1, § 1, tweede lid ... (voorts zoals in het ontwerp) wordt vervangen door het volgende lid :".

In de Franse tekst van het ontworpen lid vervange men het woord "l'entièreté", dat een belgicisme is, door het woord "l'ensemble".

.../...

Artikel 40.

Artikel 40 van het ontwerp strekt ertoe artikel 2 van de voormelde wet van 21 juni 1985 in menig opzicht te wijzigen. De Koning wordt eveneens gemachtigd om de regels inzake administratieve controle vast te stellen, waardoor kan worden nagegaan of de instellingen waaraan de controle op de in het verkeer gebrachte voertuigen wordt toevertrouwd, voldoen aan de gestelde erkenningsvoorwaarden. Tot de administratieve maatregelen die van toepassing zijn in het geval uit de gelijkvormigheidscontrole zou blijken dat de voertuigen, de onderdelen en het veiligheidstoebehoren ervan niet gelijkvormig zijn met het erkende of goedgekeurde type of dat de controleïnstellingen niet meer voldoen aan de gestelde erkenningsvoorwaarden, kunnen behoren het intrekken van de erkenning of de goedkeuring, of, voortaan, administratieve boetes. Tegen die administratieve maatregelen staat beroep open bij de Minister.

De wetgever heeft herhaaldelijk en op verscheidene gebieden voorzien in administratieve sancties. Erkennen dat het overheidsbestuur bevoegd is om sancties uit te spreken, kan in bepaalde gevallen - inzonderheid wanneer de sancties bestaan in geldboetes of in straffen die sommige vrijheden ontnemen, zoals de vrijheid van handel, nijverheid en diensten - niet zonder dat dit kiese problemen doet rijzen op het gebied van grondwettigheid en overeenstemming met het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Reeds geruime tijd echter maken rechtsleer en rechtspraak een onderscheid tussen strafrechtelijke boetes en administratieve boetes, waarbij

alleen de eerste door de rechter moeten worden uitgesproken. Voor dat onderscheid waardoor wat de administratieve sancties betreft de medewerking van de rechter, vóór de tenuitvoerlegging van de beslissing van het overheidsbestuur waarbij een administratieve boete wordt opgelegd, kan worden ontweken, kan in bepaalde gevallen grond bestaan; zulks is het geval wanneer de wetgever bepaalt dat het overheidsbestuur een zodanige sanctie oplegt aan degene die, na zijn benoeming of erkenning door de administratieve overheid, deelneemt aan het beheer van de openbare dienst en wanneer die sanctie dientengevolge feitelijk voorkomt als een maatregel van tuchtrechtelijke aard. Maar wanneer de administratieve sanctie een privé-persoon betreft die, gebruik makend van het recht van vrijheid van handel, inzonderheid noch een ambtenaar noch een medewerker is, is uiterste voorzichtigheid geboden.

In het onderhavige geval vallen administratieve sancties, bestaande in het intrekken van de erkenning of in administratieve boetes, te bedenken tegen erkende controle-instellingen die een openbare dienst verlenen. Daarentegen is het uitspreken van administratieve boetes lastens con-

.../...

structeurs, invoerders of fabrikanten van voertuigen, onderdelen en toebehoren ervan, die zich niet in dat geval bevinden, vatbaar voor kritiek (1).

Bovendien heeft de wetgever zich doorgaans zeer omzichtig getoond wanneer hij het teruggrijpen naar administratieve boetes heeft aanvaard. Hij heeft dan ook vaak voorzien in een tussenkomst van de rechter in het geval de burger de echtheid zou betwisten van de tekortkoming die hem ten laste wordt gelegd en zou weigeren de administratieve boete vrijwillig te betalen. In dat geval kan de administratieve beslissing niet ten uitvoer gelegd worden.

Het beroep op de Minister, bepaald in het derde lid van het ontworpen artikel 2, biedt niet dezelfde waarborgen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid als het beroep op de rechter.

.../...

---

(1) Te noteren valt dat in de huidige tekst het intrekken van de erkenning alleen betrekking heeft op voorwerpen (voertuigen, onderdelen en toebehoren) en niet op personen, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 21 juni 1985 (zie Pasin. 1985, blz. 833). Wordt de tekst van het ontwerp aangenomen, dan zal het intrekken van de erkenning betrekking hebben zowel op voorwerpen (voertuigen, onderdelen en toebehoren), als op personen (erkende controleïnstellingen). Dat verschil blijkt niet voldoende uit de tekst (zie, in dat verband, de opmerking bij het vierde lid van het ontworpen artikel 2 - artikel 40 van het ontwerp).

Het vierde lid van het ontworpen artikel 2 neemt het derde lid over van het huidige artikel 2 van de voormelde wet van 21 juni 1985. Die bepaling heeft niets uit te staan met de administratieve controle op de naleving van de erkenningsvoorwaarden door de erkende controleïnstellingen. De vraag is trouwens aan de orde of het uit wetgevingstechnisch oogpunt niet beter is twee afzonderlijke artikelen te redigeren, waarvan het ene handelt over de administratieve controle op voertuigen, onderdelen en toebehoren ervan, en het andere over de administratieve controle op de erkende instellingen.

Voorts zou de tekst van diezelfde bepaling, waarover de Raad van State aanvankelijk niet om advies is verzocht, moeten worden herzien. Afgezien van de nogal uitzonderlijke aard van de aan de Minister toegekende bevoegdheid om op te treden, zou immers op zijn minst in de wet zelf moeten worden gepreciseerd hoe die vordering moet worden ingesteld en welk gerecht bevoegd is om daarvan kennis te nemen.

Ten slotte worden nog, heel bijkomstig, de volgende vormopmerkingen gemaakt :

Binnen een volzin wordt een nummering aangegeven met 1° en 2°.

In de Franse tekst van het ontworpen eerste lid, eerste streepje (dat 1° wordt), moeten de woorden "conformes avec" worden vervangen door de woorden "conformes à".

.../...

In de Franse tekst van het ontworpen tweede lid moet het woord "impliquer" worden vervangen door het woord "comprendre".

Artikel 41.

De Nederlandse tekst van dit artikel kan beter als volgt worden geredigeerd :

"De Koning bepaalt voor elke bepaling van deze wet de dag waarop ze in werking treedt".

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN, staatsraden,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.
Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. FORTPIED, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.