

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 Secrétaire d'Etat à la Sécurité, adjoint au Ministre de l'Intérieur, le 25 avril 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

- 1° un avant-projet de loi "modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968" (L. 25.093/9),
- 2° des amendements du Gouvernement relatifs à la proposition de loi "autorisant explicitement l'utilisation d'appareils fonctionnant automatiquement en présence ou non d'agents qualifiés et organisant leur utilisation efficace en vue de la régulation de la circulation routière et de la détection des infractions au

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 25 april 1996 door de Staatssecretaris voor Veiligheid toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

- 1° een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968" (L. 25.093/9),
- 2° amendementen van de Regering op het voorstel van wet "betreffende de expliciete wettelijke erkenning van bemande en onbemande automatisch werkende toestellen en betreffende het efficiënte gebruik ervan bij de regeling van het wegverkeer en bij de controle van de verkeersmisdrijven" (ingediend

AW.

- 2 -

L. 25.093/9.
L. 25.094/9.

Code de la route" (déposée
par Monsieur J. ANSOMS)
(Doc. Ch. S.E. 1995 -
n° 43/1) (L. 25.094/9),

door de Heer J. ANSOMS)
(Doc. K. B.Z. 1995 -
nr. 43/1) (L. 25.094/9),

a donné le 6 mai 1996 l'avis
suivant :

heeft op 6 mei 1996 het vol-
gend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

- 1° pour la demande d'avis sur l'avant-projet de loi (L. 24.093/9) :

"De Federale Regering hecht bijzonder veel aandacht aan de uitvoering van haar programma met betrekking tot de bestrijding van de verkeersonveiligheid. Wat de automatisch werkende toestellen betreft, wil zij daartoe in een eerste stadium het rijgedrag van de bestuurders beïnvloeden door een verhoging van de subjectieve pakkans. Het is daarom noodzakelijk dat de overheid die belast is met het toezicht op de naleving van de reglementering, onverwijld over bijkomende adequate middelen beschikt met het oog op de opsporing van verkeersovertredingen".

- 2° pour la demande d'avis sur les amendements du Gouvernement à la proposition de loi (L. 24.094/9) :

"De Federale Regering hecht bijzonder veel aandacht aan de uitvoering van haar programma met betrekking tot de bestrijding van de verkeersonveiligheid. Wat de automatisch werkende toestellen betreft, wil zij daartoe in een eerste stadium het rijgedrag van de bestuurders beïnvloeden door een verhoging van de subjectieve pakkans. Het is daarom noodzakelijk dat de overheid die belast is met het toezicht op de naleving van de reglementering, onverwijld over bijkomende adequate middelen

.../...

beschikt met het oog op de opsporing van verkeersover-tredignen (het voorwerp van het wetsontwerp) en tege-lijkertijd alle daden die de opsporing tegenwerken (belemmeren) of die de aansprakelijkheid voor overtredingen proberen af te doen (het voorwerp van het wetsvoorstel en de voorgestelde amendementen) strafbaar te stellen".

*

*

*

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES.

1. La section de législation a précédemment constaté, dans ses avis L. 24.827/9 et L. 24.828/9 donnés le 1er avril 1996 sur les mêmes textes qui lui avaient été soumis, que les Gouvernements des Régions n'avaient pas été associés à l'élaboration des règles en projet de la manière requise par l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, parce que la procédure qui avait été suivie était, lors de l'élaboration de la loi en projet, celle de l'avis et non celle de l'association et parce que les amendements du Gouvernement à la proposition de loi pas plus que celle-ci n'avaient pas été soumis aux Régions et que ces dernières n'avaient, partant, pas davantage été associées à leur élaboration.

A la suite de ces avis, le Secrétaire d'Etat à la Sécurité, à l'Intégration sociale et à l'Environnement a, le 4 avril 1996, convoqué la conférence interministérielle des communications et de l'infrastructure; cette dernière s'est réunie le 16 avril 1996 et a marqué son accord, non seulement sur le projet de loi, mais aussi, ainsi que l'ont

.../...

précisé en séance les délégués du Secrétaire d'Etat, sur les amendements. Le procès-verbal de la réunion a été transmis, le même jour, aux Gouvernements des Régions pour approbation, selon la procédure prévue par l'article 11 du "protocole réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Communautés et des Régions" (1). La lettre accompagnant le procès-verbal précise, en effet :

"Vu l'urgence motivée, le délai d'approbation est, en vertu de l'alinéa 3 dudit article, ramené à six jours ouvrables. En absence de réaction dans les six jours ouvrables de la transmission dudit procès-verbal, celui-ci est censé être approuvé".

A la réunion du 16 avril 1996, le Gouvernement flamand n'était pas représenté, mais avait fait savoir qu'il était d'accord avec les textes; à l'issue des discussions, le représentant de la Région de Bruxelles-Capitale, qui était présent, a lui aussi marqué son accord; quant au Gouvernement wallon, il n'était pas représenté, mais ainsi qu'il ressort d'une lettre reposant parmi les documents joints aux demandes d'avis adressées au Conseil d'Etat le 25 avril 1996, le cabinet du ministre président du Gouvernement wallon a fait savoir :

"Nous avons bien reçu le 17 avril 1996, le procès-verbal de la CICI du 16 avril 1996 et nous vous en remercions.

(1) Il s'agit du protocole, non daté, publié au Moniteur belge du 5 octobre 1995.

A titre conservatoire, nous aimerions réserver notre approbation. En effet, ce procès-verbal devra être évoqué lors de la séance du Gouvernement wallon du jeudi 25 avril 1996.

Dès que possible, nous vous informerons de la position de la Région wallonne à cet égard".

En séance de la section de législation du Conseil d'Etat, un des délégués du Secrétaire d'Etat, après avoir pris contact avec le cabinet dudit ministre président de la Région wallonne, a précisé que celui-ci avait établi et adressait, ce jour, une lettre au Secrétaire d'Etat fédéral, aux termes de laquelle il maintenait les objections qu'il avait précédemment formulées au sujet de l'avant-projet de loi dans sa lettre du 22 décembre 1995 - dont fait déjà état l'avis L. 24.927/9 précité du 1er avril 1996 - objections en raison desquelles le Gouvernement wallon avait décidé de remettre un avis défavorable à l'avant-projet de loi, à savoir que cet avant-projet du Gouvernement fédéral :

- "- ... omet de retranscrire l'amendement voté, à l'unanimité, au Sénat, lors de la législature précédente et accepté par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications de l'époque, obligeant d'annoncer la présence de radars automatiques par des panneaux spécifiques;
- ... ne précise pas les infractions qui peuvent être valablement constatées par l'intermédiaire d'appareils fonctionnant automatiquement en l'absence d'agents qualifiés;
- ... permet aux autorités judiciaires et policières de placer ces appareils sans l'accord du gestionnaire de la voirie;

.../...

- ... n'organise pas les modalités des droits de la défense".

Les dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles prescrivant l'association des Gouvernements des Régions à l'élaboration des normes fédérales sont d'ordre public. Par ailleurs, le "protocole" invoqué en l'espèce est un accord qui, à défaut d'habilitation légale particulière, ne peut valablement engager ceux qui y ont souscrit à se satisfaire de procédures aboutissant, dans certaines circonstances, à éluder ces dispositions d'ordre public (1). Il est même douteux qu'après la révision constitutionnelle du 5 mai 1993, la procédure d'association puisse encore être de quelque manière réglée par un tel accord, puisque la procédure tendant à prévenir les conflits d'intérêts entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements de région doit, selon l'article 143, § 3, de la Constitution, être organisée par une loi spéciale; la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment son article 33, reste, certes, d'application pour ce qui concerne la prévention et le règlement des conflits d'intérêts, mais à titre transitoire seulement tant qu'une telle loi spéciale n'a pas été prise.

Si la loyauté fédérale implique qu'aucune des parties ne puisse paralyser, par son inertie, l'adoption d'une loi, encore faut-il qu'il ressorte effectivement de la procédure suivie qu'une véritable association a été réali-

(1) Voir, en ce sens, l'arrêt de la section d'administration n° 32.760 du 14 juin 1989.

sée. Ceci implique, à tout le moins, d'une part, qu'aucune des parties ne soit placée devant des textes déjà entièrement élaborés et, d'autre part, que la possibilité d'en délibérer dans des délais raisonnables lui ait été laissée.

Compte tenu des éléments de fait qui ont été rappelés concernant la manière dont l'autorité fédérale a entendu procéder à "l'association" des Régions en l'espèce, un doute sérieux subsiste sur le point de savoir si la procédure suivie s'est déroulée en conformité avec l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ce doute mérite d'autant plus d'être souligné que, d'une part, il y va d'une matière particulièrement délicate mettant en cause des principes fondamentaux du droit pénal et de la procédure pénale et que, d'autre part, si les textes législatifs en projets étaient adoptés sans qu'il ait été rigoureusement satisfait à la formalité préalable de l'association prescrite par la loi spéciale du 8 août 1980, il y aurait un risque de censure par la Cour d'arbitrage.

2. Dans le bref délai imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à l'examen de certaines questions fondamentales soulevées par l'avant-projet de loi et par les amendements soumis à sa consultation. Il ne fera donc, ni proposition de texte, ni observations de forme ou de légistique, encore que les textes, tels qu'ils sont rédigés, appellent, à cet égard, des réserves.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

1. L'article 62, alinéa 1er, en projet sous l'article 2 de l'avant-projet de loi, utilise la notion vague "d'appareils fonctionnant automatiquement".

Dans les commentaires des articles de la proposition de loi autorisant explicitement l'utilisation d'appareils fonctionnant automatiquement en présence ou non d'agents qualifiés et organisant leur utilisation efficace en vue de la régulation de la circulation routière et de la détection des infractions au Code de la route (1), il apparaît que les appareils fonctionnant automatiquement sont notamment les radars, les caméras vidéo, les ponts-bascules, etc ...

La volonté de l'auteur du projet, en ayant recours à ladite notion, est probablement d'éviter que l'utilisation de nouvelles techniques ne restent en dehors du champ d'application du texte, si celui-ci était trop précis.

Cependant, du point de vue de la protection de la vie privée, il y a une différence dans le degré d'ingérence entre un cliché photographique et un film vidéo. Ce dernier peut révéler d'autres comportements qu'un excès de vitesse.

(1) Déposée à la chambre; sess. ext. 1995, n° 43/1.

Il ressort des commentaires de la doctrine (1), à propos de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, que cette loi est également applicable à des systèmes de surveillance par vidéos.

La Commission de la protection de la vie privée s'est également prononcée en ce sens (2), tout en subordonnant l'applicabilité de la législation dont elle assure la mise en oeuvre à l'existence d'un élément subjectif, celui d'une utilisation systématique des images visuelles pour identifier des personnes.

Selon la doctrine :

"les termes de la loi semblent imposer de faire une distinction entre les systèmes de surveillance par caméras, suivant qu'ils permettent ou non d'enregistrer les données visuelles dont ils assurent la collecte et la transmission, et d'en conserver la trace. Lorsque le système de surveillance ne comprend pas l'enregistrement des images rassemblées, mais vise uniquement à la surveillance instantanée de certains lieux ou activités à partir d'un point qui s'en trouve géographiquement éloigné, aucune conservation des données

(1) Boulanger M-H, de Terwangne C. et Léonard Th., "La protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel - la loi du 8 décembre 1992", J.T., 1993, p. 372, n° 10; De Schutter O., "La vidéo surveillance et le droit au respect de la vie privée", Journal des Procès, 12 janvier 1996, pp. 13 et suiv.

(2) Avis de la Commission cités par O. De Schutter, op. cit., p. 14 note n° (28).

n'a lieu : il ne paraît pas que la loi puisse s'appliquer dans cette hypothèse.

En revanche, lorsque les images filmées sont enregistrées sur bande, par exemple afin de servir en cas de procédure judiciaire, ou bien lorsque les informations transmises par la caméra de surveillance sont traitées de façon systématique ... le traitement des données personnelles en cause relève de la législation du 8 décembre 1992" (1).

En vertu de l'article 5 de la même loi,

"les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes et ne peuvent pas être utilisées de manière incompatible avec ces finalités : elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités".

Deux finalités sont poursuivies par le projet : d'une part, une fin judiciaire s'inscrivant dans le cadre de la répression des infractions à la loi relative à la police de la circulation routière et aux arrêtés royaux pris en exécution de celle-ci et, d'autre part, la régulation de la circulation routière.

(1) De Schutter O., op. cit., p. 14.

Si, en soi, les finalités poursuivies par le projet sont légitimes, il convient cependant de prendre en considération l'article 8, § 1er, 2º, de ladite loi qui dispose que

"le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé qu'aux fins déterminées par ou en vertu de la loi lorsqu'elles ont pour objet :

... 2º les infractions dont une personne est soupçonnée ou dans lesquelles elle est impliquée",

ainsi que le paragraphe 5 du même article en vertu duquel ce type de données peut faire l'objet de traitements ou de catégories de traitements par des personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé, désignées par des arrêtés royaux délibérés en conseil des ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée et moyennant un avis préalable donné par écrit à l'intéressé. Ces arrêtés royaux doivent énumérer limitativement les types de données autorisées, les catégories de personnes autorisées à traiter ces données ainsi que l'utilisation qu'elles peuvent en faire.

Il suit de ce qui précède que le cinquième alinéa de l'article 62 en projet, tel qu'il est rédigé, n'est pas conforme au paragraphe 5 précité dans la mesure où "les appareils fonctionnant automatiquement" permettraient d'enregistrer des données visuelles et d'en conserver la trace.

.../...

2. Le même article 62 en projet, en son alinéa 4, habilite le Roi à fixer les dispositions relatives à l'agrément ou à l'homologation des appareils.

Dans la justification de l'amendement n° 16 à une proposition de loi antérieure, qui tendait également à modifier l'article 62 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, en vue d'autoriser explicitement l'utilisation d'appareils de détection des infractions au Code de la route fonctionnant sans la présence d'agents qualifiés (1), le Gouvernement opère une distinction entre l'homologation et l'agrément en indiquant :

"Il est opéré une distinction entre homologation et agrément, car il peut s'agir d'appareils effectuant des mesures et partant, devant être homologués en fonction de normes précises, d'une part, et d'autre part, d'appareils servant à constater un fait (par l'image), lesquels devront répondre à certaines exigences - agrément - selon le champ de leur utilisation.

Par ailleurs, il convient d'éviter qu'une interprétation restrictive ne limite les exigences qu'aux seules spécifications techniques des appareils, mais puisse s'étendre également aux modalités techniques d'utilisation, s'il échet".

Cette intention devrait être traduite de manière plus explicite dans le texte en projet. Il convient aussi que le législateur détermine de manière plus précise quelle sera la procédure suivie, y compris la détermination de la

(1) Doc. parl., chambre; sess. ord., 1992-1993, n° 474/4.

mise en oeuvre des appareils assurant la fiabilité des constatations faites.

3. Lors des discussions relatives à la proposition de loi déposée à la Chambre des représentants au cours de la session ordinaire 1992-1993, modifiant l'article 62 des lois relatives à la police de la circulation routière précitée, le Gouvernement proposa un amendement n° 5 (1) visant à mettre en place une commission de coordination présidée par le procureur du Roi, et comprenant notamment l'autorité administrative chargée de la sécurité et de l'ordre public, la gendarmerie, la police et le gestionnaire de la voirie, cette commission ayant pour mission de déterminer les emplacements et les circonstances de l'utilisation des "appareils fonctionnant automatiquement".

La justification de l'amendement indique :

"La commission de coordination chargée de déterminer le choix des emplacements et des circonstances d'utilisation des appareils regroupe toutes les autorités chargées de la prévention et de la répression des infractions, car il ne semble pas correct de confier à une seule de ces parties la gestion complète des appareils.

(1) Doc. parl., chambre; sess. ord., 1992-1993, n° 474/2, p. 4.

Si dans l'amendement, il n'est plus fait mention du terme "réseau", repris dans le texte initial, c'est pour les motifs suivants :

- il est tout à fait concevable qu'un appareil de mesure de vitesse soit constitué de deux entités placées à une certaine distance l'une de l'autre et dont la fonction serait, au moyen de câblage, de déterminer la différence de temps de passage entre l'appareil A et l'appareil B, ce qui donnerait la vitesse;
- d'autre part, si les appareils doivent aussi servir à la régulation du trafic, il faut les relier à un centre de coordination ... n'est-ce pas là aussi un réseau ?
- de plus, outre le fait que ces appareils ne peuvent servir qu'à la constatation et à la régulation du trafic routier, la commission de coordination présidée par le procureur du Roi semble offrir des garanties suffisantes en matière de protection de la vie privée".

L'alinéa 7 de l'article 62 en projet tend, par contre, à remplacer "cette commission de coordination" par des concertations organisées par les autorités judiciaires, policières et administratives compétentes "et notamment les gestionnaires de la voirie"; de l'avis défavorable du Gouvernement wallon, donné le 22 décembre 1995, il ressort que ces concertations permettraient "aux autorités judiciaires et policières de placer ces appareils sans l'accord du gestionnaire de la voirie".

Ledit alinéa 7 est peu explicite. Ainsi, rien n'est dit, ni quant à l'organisation de ces concertations, ni quant à leur fréquence, la composition de cet organe restant, par ailleurs, des plus floues.

.../...

D'autre part, en vertu de l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions sont compétentes pour régler par décret, "en ce qui concerne les travaux publics et les transports; les routes et leurs dépendances ainsi que le régime juridique de la voirie terrestre quel qu'en soit le gestionnaire"; par conséquent, rien ne pourra être fait concernant l'installation fixe d'appareils sur la voirie sans l'accord du gestionnaire de celle-ci, à savoir la région concernée.

La disposition examinée doit donc être revue.

4. L'article 67bis, en projet sous forme d'amendement, dispose :

"Lorsqu'une infraction aux présentes lois coordonnées et aux arrêtés pris en exécution de celles-ci est commise au moyen d'un véhicule à moteur, immatriculé au nom d'une personne physique, et que le conducteur n'a pu être identifié lors de la constatation de cette infraction, celle-ci est présumée commise par le titulaire de la marque d'immatriculation".

Saisie d'une question préjudicielle à propos de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, la Cour d'arbitrage a notamment relevé (1) :

(1) Arrêt n° 72/92 du 18 novembre 1992, B.1., B.2.1. et B.2.2.

"Quant à l'objet de la question préjudicielle

B.1. Il ressort des termes de la question préjudicielle qu'est soumis au contrôle de la Cour l'ensemble des dispositions de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, mais que les principes généraux du droit pénal auxquels ces dispositions porteraient atteinte en tant qu'ils se combinent à l'article 6bis de la Constitution sont seulement les principes relatifs à la charge de la preuve et au respect des droits de la défense. En conséquence, les règles relatives à l'imputabilité pénale auxquelles des allusions ont été faites dans les écrits de la procédure ainsi que le principe de la personnalité des peines qui domine ces règles ne seront pas examinés.

Quant au fond.

B.2.1. Les droits et libertés reconnus aux Belges doivent en vertu de l'article 6bis de la Constitution être assurés sans discrimination. Ces droits et libertés contiennent les garanties résultant des principes généraux du droit pénal.

B.2.2. Dans la mesure où ces principes s'imposent au législateur, ils s'appliquent indépendamment de la qualification de pénales ou de non pénales que la loi pourrait donner aux mesures qu'elle prescrit".

Les arrêts de la Cour de cassation des 12 janvier 1989 et 4 février 1992 visés dans les développements de la proposition de loi que le Gouvernement entend amender, se fondent sur le moyen pris, d'office, de la violation du principe général du droit de la personnalité des peines et cassent les jugements attaqués au motif que les juges d'appel n'y expriment pas leur conviction que le prévenu a commis le fait mis à sa charge, mais considèrent qu'il est coupable même si un tiers a commis ce fait.

.../...

Les principes fondamentaux relatifs à la charge de la preuve en matière pénale imposent que nul ne soit déclaré coupable aussi longtemps que la preuve de sa culpabilité n'est pas rapportée par la partie poursuivante, à laquelle il incombe, dès lors, d'établir la preuve du bien-fondé de l'accusation (1).

Le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales affirme ainsi ces principes :

"Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie."

La disposition en projet a pour but de substituer à cette présomption d'innocence une présomption de culpabilité à charge de la personne physique titulaire de la marque d'immatriculation, lorsque le conducteur du véhicule n'a pu être identifié lors de la constatation de l'infraction, ce qui serait généralement le cas si cette présomption devait se fonder sur des indices fournis "par des appareils fonctionnant automatiquement" qui seraient eux-mêmes, par ailleurs, appelés à faire foi jusqu'à preuve contraire.

(1) "Accusator probat", "In dubio pro reo" (le doute bénéficie à l'accusé).

Selon la Cour européenne des Droits de l'Homme (1) :

"Tout système juridique connaît des présomptions de fait ou de droit; la Convention n'y met évidemment pas obstacle en principe, mais en matière pénale elle oblige les Etats contractants à ne pas dépasser à cet égard un certain seuil. Si, comme semble le penser la Commission (paragraphe 64) du rapport, le paragraphe 2 de l'article 6 se bornait à énoncer une garantie à respecter par les magistrats pendant le déroulement des instances judiciaires, ses exigences se confondraient en pratique, dans une large mesure, avec le devoir d'impartialité qu'impose le paragraphe 1. Surtout, le législateur national pourrait à sa guise priver le juge du fond d'un véritable pouvoir d'appréciation, et vider la présomption d'innocence de sa substance, si les mots "légalement établie" impliquaient un renvoi inconditionnel au droit interne. Un tel résultat ne saurait se concilier avec l'objet et le but de l'article 6 qui, en protégeant le droit de chacun à un procès équitable et notamment au bénéfice de la présomption d'innocence, entend consacrer le principe fondamental de la prééminence du droit (voir, entre autres, l'arrêt *Sunday Times* du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 34, § 55).

L'article 6, § 2, ne se désintéresse donc pas des présomptions de fait ou de droit qui se rencontrent dans les lois répressives. Il commande aux Etats de les enserrer dans des limites raisonnables prenant en compte la gravité de l'enjeu et préservant les droits de la défense. La Cour recherchera si elles ont été franchies au détriment de M. Salabaiku.

(...)

Du jugement du 27 mars 1981 et de l'arrêt du 9 février 1982, il ressort que les juges du fond ont su se garder de tout recours automatique à la présomption qu'institue l'article 392, § 1er, du code des douanes.

(1) Cour Eur.D.H., arrêt *Salabiaku* du 7 octobre 1988, série A n° 141-A; voir aussi Cour Eur. D.H., arrêt *Pham Hoang* du 25 septembre 1992, Série A n° 243.

Ainsi que la Cour de cassation l'a constaté dans son arrêt du 21 février 1983, ils ont exercé leur pouvoir d'appréciation "au vu des éléments de preuve contradictoirement débattus devant eux" : du "fait matériel de détention", ils ont tiré "une présomption qu'aucun élément résultant d'un événement non imputable à l'auteur de l'infraction ou qu'il eût été dans l'impossibilité d'éviter n'est venu détruire" (paragraphe 15 ci-dessus). Comme le relève le Gouvernement, ils ont discerné dans les circonstances de la cause un certain "élément intentionnel", même s'ils n'en avaient juridiquement pas besoin pour aboutir à une condamnation.

Dès lors, les juridictions françaises n'ont pas, en l'espèce, appliqué l'article 392, § 1, du code des douanes d'une manière portant atteinte à la présomption d'innocence".

La justification de l'amendement précise, certes, que "la présomption de faute peut être réfutée par tout moyen de droit, y compris la communication de l'identité du conducteur au moment des faits"; cet élément essentiel, au regard de ce qui précède, ne ressort, toutefois, pas du texte de l'article 67bis en projet.

Celui-ci gagnerait, par conséquent, à être revu afin de traduire plus fidèlement, à l'intention de ses destinataires, le but de cette règle qui est d'éviter que la simple dénégation, dénuée d'indices convaincants de nature à l'étayer, opposée par le titulaire de la marque d'immatriculation, suffise à lui procurer le bénéfice du doute. Il ne faudrait notamment pas que la règle soit interprétée et appliquée comme une dérogation fondamentale aux principes précités, qui permettrait de condamner, à l'égal de celui qui se bornerait à nier ou à garder le silence, l'accusé qui

.../...

invoquerait, de bonne foi, son innocence en faisant valoir des éléments propres à étayer ses dénégations.

5. L'article 67ter, également en projet sous forme d'amendement, impute des infractions aux personnes morales.

Le droit belge ne connaît pas la responsabilité pénale des personnes morales. Leur irresponsabilité, qui n'est consacrée de manière expresse, ni dans le Code pénal, ni dans des lois particulières, ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation (1).

Cette irresponsabilité a pour corollaire que, lorsqu'une personne morale commet une infraction, "c'est la personne physique par laquelle elle a agi qui en est pénalement responsable".

Comme l'indique la doctrine (2), "cette thèse rend nécessaire le recours à l'imputabilité qui se définit comme étant le lien causal entre l'agent et l'infraction (3) et

(1) Cass. 26 février 1934, Pas. 1934, I, 180; cass. 20 février 1956, Pas. 1956, I, 633; cass. 19 septembre 1972, Pas. 1973, I, 64; cass. 1er octobre 1973, Pas., 1974, I, 95; cass. 7 octobre 1974, Pas. 1975, I, 155.

(2) Delatte P., "La question de la responsabilité pénale des personnes morales en droit belge", R.D.P., 1980, p. 200.

(3) Legros R., "Imputabilité pénale et entreprise économique", R.D.P., 1968-1969, p. 372.

qui doit permettre d'identifier plus précisément la personne physique pénalement responsable de l'infraction commise par la personne morale".

Notre système juridique connaît, dans une certaine mesure, ce mécanisme. La loi précise alors, elle-même, à quelle personne physique l'infraction doit être imputée. Il en va ainsi en droit du travail ou en droit des sociétés.

Le mécanisme d'imputabilité mis en place par l'article 67ter en projet est cependant, à cet égard, très imprécis et repose sur des dénonciations "en cascade" :

- On n'aperçoit pas ce qu'il faut exactement entendre par "la personne qui détient le véhicule" ou "détentrices du véhicule" (alinéas 3 et 4).

Si cette personne n'est pas le conducteur du véhicule impliqué dans l'infraction et ne connaît pas l'identité de ce conducteur, elle risque de devoir assumer la responsabilité pénale (l'article 67ter est très vague à ce propos).

- Le dernier alinéa de cet article est également fort imprécis. Le comportement qu'entend imposer cet alinéa n'est, en effet, pas déterminé à suffisance par les termes "sont tenus de prendre les mesures nécessaires afin de faire face à cette obligation". De surcroît, lesdites mesures tout comme cette obligation, prévue à l'alinéa 1er, incomberaient à la personne ou aux "membres de l'organe qui représentent en droit la personne morale". Semblable formule ne satisfait

.../...

pas à l'exigence d'individualisation de la responsabilité pénale (1).

Il s'ensuit que le texte doit être reformulé de manière précise.

Cette reformulation s'impose d'autant plus que doit être respecté le principe selon lequel les incriminations légales doivent être parfaitement claires.

6. Le texte de l'article 7 de la proposition, modifiant l'article 1er de la loi du 21 juin 1985, est plus précis que celui proposé dans l'amendement à cet article, puisqu'il interdit l'usage d'équipements "destinés" à empêcher ou à entraver la détection des infractions. En faisant référence à la destination de l'appareil, on évite, en effet, de faire tomber dans le champ d'application de l'article 1er précité des appareils qui, sans avoir été conçus à cet effet, sont à l'origine de perturbations accidentelles dans la détection des infractions.

7. Les textes proposés, sous la forme d'amendements aux articles 8 et 9 de la proposition, prévoient que les

(1) Il conviendrait, par exemple, à titre "de mesures nécessaires", de prévoir que toutes les personnes morales mettant des véhicules à la disposition des membres de leur personnel, doivent tenir un registre déterminant les horaires et les parcours journaliers de ceux-ci au moyen desdits véhicules.

équipements qu'ils visent sont saisis, confisqués et détruits, même s'ils n'appartiennent pas au contrevenant.

Selon la justification du premier de ces amendements, la rédaction proposée serait identique à celle de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions, lequel dispose, s'agissant des armes prohibées :

"En cas d'infraction (...), les armes seront saisies, confisquées et détruites, même si elles n'appartiennent pas au condamné."

Toutefois, ce dernier mot "condamné" - auquel les textes proposés substituent le mot "contrevenant" - trouve sa justification dans le fait que la confiscation et la destruction des objets saisis constituent des peines et qu'elles ne peuvent, à ce titre, être prononcées que par un jugement de condamnation. S'il peut se concevoir que la saisie de l'équipement ayant servi à commettre l'infraction soit opérée lors de la constatation de celle-ci afin d'en conserver une preuve matérielle, il ne peut, en revanche, être admis qu'il soit procédé à sa confiscation et à sa destruction avant que ces peines aient été prononcées, sous peine de méconnaître l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

.../...

8. La disposition transitoire que tend à introduire, sous la forme d'un article 70 nouveau, dans la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, l'article 3 de l'avant-projet de loi, ne répond pas à la critique qui a été faite par la doctrine et par la jurisprudence au sujet de la fiabilité des appareils actuels fonctionnant automatiquement (1). Le respect des droits de la défense implique le droit de critiquer la valeur des données résultant de ces appareils, et ce tant quant à la légalité de leur constatation que quant à leur valeur probante.

La disposition transitoire doit, en conséquence, être omise.

(1) Voir notamment D. HOLSTERS, "Over in de vlucht gedane "vaststellingen" inzake verkeer", in Liber amicorum Marc Chatel, Kluwer, éd. jurid., pp. 299 et suiv.; R. DECLERCQ, La preuve en matière pénale, Prolegomena, éd. jurid. Swinnen, 1988, pp. 22 et suiv.; Cass. 12 janvier 1989, Pas. 1989, I, p. 509.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

- 1º wat het verzoek om advies over het voorontwerp van wet betreft (L. 24.093/9) :

"De Federale Regering hecht bijzonder veel aandacht aan de uitvoering van haar programma met betrekking tot de bestrijding van de verkeersonveiligheid. Wat de automatisch werkende toestellen betreft, wil zij daartoe in een eerste stadium het rijgedrag van de bestuurders beïnvloeden door een verhoging van de subjectieve pakkans. Het is daarom noodzakelijk dat de overheid die belast is met het toezicht op de naleving van de reglementering, onverwijld over bijkomende adequate middelen beschikt met het oog op de opsporing van verkeersovertredingen".

- 2º wat het verzoek om advies over de amendementen van de Regering op het voorstel van wet betreft (L. 24.094/9) :

"De Federale Regering hecht bijzonder veel aandacht aan de uitvoering van haar programma met betrekking tot de bestrijding van de verkeersonveiligheid. Wat de automatisch werkende toestellen betreft, wil zij daartoe in een eerste stadium het rijgedrag van de bestuurders beïnvloeden door een verhoging van de subjectieve pakkans. Het is daarom noodzakelijk dat de overheid die belast is met het toezicht op de naleving van de reglementering, onverwijld over bijkomende adequate middelen beschikt met het oog op de opsporing van verkeersovertredingen (het voorwerp van het wetsontwerp) en

.../...

tegelijkertijd alle daden die de opsporing tegenwerken (belemmeren) of die de aansprakelijkheid voor overtredingen proberen af te doen (het voorwerp van het wetsvoorstel en de voorgestelde amendementen) strafbaar te stellen".

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

1. De afdeling wetgeving heeft voorheen in haar adviezen L. 24.827/9 en L. 24.828/9, verstrekt op 1 april 1996 omtrent dezelfde teksten die haar waren voorgelegd, vastgesteld dat de Gewestregeringen niet betrokken waren bij het uitwerken van de ontworpen regels, zoals wordt voorgescreven bij artikel 6, § 4, 3º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, omdat bij het uitwerken van de ontworpen wet de adviesprocedure werd gevolgd, doch niet de procedure ter zake van het erbij betrekken van de Gewestregeringen, omdat de amendementen van de Regering op het voorstel van wet evenmin als het voorstel van wet zelf aan de Gewesten waren voorgelegd en omdat de Gewesten bijgevolg evenmin bij het uitwerken ervan betrokken waren.

Als gevolg van die adviezen heeft de Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu op 4 april 1996 de interministeriële conferentie voor verkeer en infrastructuur bijeengeroepen; deze laatste is bijeengekomen op 16 april 1996 en heeft haar instemming betuigd, niet alleen met het ontwerp van wet, doch ook, zoals tijdens de zitting de gemachtigden van de Staatssecretaris hebben medegedeeld, met de amendementen. De

.../...

notulen van de vergadering zijn dezelfde dag nog ter goedkeuring overgezonden aan de Gewestregeringen, volgens de procedure voorgeschreven bij artikel 11 van het "protocol tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen" (1). In de brief die bij de notulen is gevoegd, staat immers te lezen :

"Vu l'urgence motivée, le délai d'approbation est, en vertu de l'alinéa 3 dudit article, ramené à six jours ouvrables. En absence de réaction dans les six jours ouvrables de la transmission dudit procès-verbal, celui-ci est censé être approuvé".

Op de vergadering van 16 april 1996 was de Vlaamse Regering niet vertegenwoordigd, doch had ze laten weten dat ze met de teksten instemde; na afloop van de beraadslagingen heeft de vertegenwoordiger van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die aanwezig was, eveneens zijn instemming betuigd; de Waalse Regering harerzijds was niet vertegenwoordigd, doch zoals blijkt uit een brief ingesloten bij de stukken die gevoegd waren bij de op 25 april 1996 aan de Raad van State gerichte adviesaanvragen, heeft het kabinet van de Minister-Voorzitter van de Waalse Regering het volgende medegedeeld :

"Nous avons bien reçu le 17 avril 1996, le procès-verbal de la CICI du 16 avril 1996 et nous vous en remercions.

A titre conservatoire, nous aimerions réserver notre approbation. En effet, ce procès-verbal devra

(1) Het betreft het niet gedateerde protocol dat is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 5 oktober 1995.

être évoqué lors de la séance du Gouvernement wallon du jeudi 25 avril 1996.

Dès que possible, nous vous informerons de la position de la Région wallonne à cet égard".

Op de zitting van de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft één van de gemachtigden van de Staatssecretaris, na in contact te zijn getreden met het kabinet van de Minister-Voorzitter van het Waals Gewest, medegedeeld dat deze laatste een brief voor de federale Staatssecretaris had opgemaakt en hem die brief dezelfde dag nog zou versturen, waarin hij stelde dat hij de bezwaren handhaafde die hij voorheen in verband met het voorontwerp van wet geuit had in zijn brief van 22 december 1995 - waarnaar reeds wordt verwezen in het voornoemde advies L. 24.927/9 van 1 april 1996 - bezwaren op grond waarvan de Waalse Regering besloten had een ongunstig advies te verstrekken over het voorontwerp van wet, om reden dat dit voorontwerp van de federale Regering :

- "- ... omet de retranscrire l'amendement voté, à l'unanimité, au Sénat, lors de la législature précédente et accepté par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications de l'époque, obligeant d'annoncer la présence de radars automatiques par des panneaux spécifiques;
- ... ne précise pas les infractions qui peuvent être valablement constatées par l'intermédiaire d'appareils fonctionnant automatiquement en l'absence d'agents qualifiés;
- ... permet aux autorités judiciaires et policières de placer ces appareils sans l'accord du gestionnaire de la voirie;

.../...

- ... n'organise pas les modalités des droits de la défense".

De bepalingen van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen die voorschrijven dat de Gewest-regeringen betrokken moeten worden bij het ontwerpen van de federale regels, zijn van openbare orde. Bovendien is het in het onderhavige geval aangevoerde "protocol" een akkoord dat, bij ontstentenis van een bijzondere wettelijke machtiging, degenen die het gesloten hebben niet op geldige wijze ertoe kan verbinden genoeg te nemen met procedures die in bepaalde omstandigheden erop neerkomen dat die bepalingen van openbare orde worden omzeild (1). Het is zelfs twijfelachtig dat de procedure ter zake van het erbij betrekken van de Gewestregeringen na de Grondwetsherziening van 5 mei 1993 nog op enigerlei wijze kan worden geregeld bij wege van zulk een akkoord, daar volgens artikel 143, § 3, van de Grondwet de procedure die belangenconflicten tussen de federale Regering en de Gewestregeringen beoogt te voorkomen bij een bijzondere wet moet worden geregeld; de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid artikel 33 van die wet, blijft weliswaar toepasselijk met betrekking tot de voorkoming en de regeling van belangenconflicten, doch uitsluitend bij wijze van overgangsregeling zolang zulk een bijzondere wet niet is aangenomen.

(1) Zie in die zin arrest nr. 32.760 dd. 14 juni 1989 van de afdeling administratie.

Niet alleen houdt de federale loyauteit in dat geen enkele partij door haar dadeloosheid de goedkeuring van een wet kan stilleggen, doch uit de gevolgde procedure moet bovendien effectief blijken dat de Gewestregeringen er werkelijk bij betrokken geweest zijn. Dit houdt op zijn minst in dat enerzijds geen enkele partij geconfronteerd wordt met teksten die reeds volledig uitgewerkt zijn, en anderzijds dat zij nog de gelegenheid heeft om erover te beraadslagen binnen een redelijke termijn.

Gelet op de hierboven in herinnering gebrachte feiten die aangeven op welke wijze de federale overheid de Gewesten in dezen erbij heeft willen betrekken, is het zeer de vraag of de gevolgde procedure conform artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is verlopen.

De twijfel daaromtrent dient des te meer te worden beklemtoond daar het enerzijds een uitermate delicate - aangelegenheid betreft waarmee grondbeginselen van het strafrecht en van de strafrechtspleging gemoeid zijn, en daar anderzijds de kans bestaat dat indien ontworpen wetteksten worden aangenomen zonder dat strikt voldaan is aan de voorafgaande formaliteit van het erbij betrekken van de Gewestregeringen, zoals wordt voorgeschreven bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980, het Arbitragehof ze vernietigt.

2. De Raad van State moet zich, binnen de korte tijd die hem is toegemeten, bepalen tot het onderzoek van enkele fundamentele kwesties die rijzen in verband met het

.../...

voorontwerp van wet en met de amendementen die hem om advies zijn voorgelegd. De Raad zal dus geen tekstvoorstellen of opmerkingen omtrent de vorm of de wetgevingstechniek maken, ofschoon de teksten in hun huidige lezing in dat opzicht wel bezwaren opleveren.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

1. In het ontworpen artikel 62, eerste lid, opgenomen onder artikel 2 van het voorontwerp van wet, komt het vage begrip "automatisch werkende toestellen" voor.

Uit de commentaar op de artikelen van het voorstel van wet betreffende de expliciete wettelijke erkenning van bemande en onbemande automatisch werkende toestellen en betreffende het efficiënte gebruik ervan bij de regeling van het wegverkeer en bij de controle van de verkeersmisdrijven (1), blijkt dat met automatisch werkende toestellen onder meer radar, videocamera's, weegbruggen, enz. bedoeld worden.

Door dat begrip te hanteren beoogt de steller van het ontwerp wellicht te voorkomen dat de aanwending van nieuwe technieken buiten de werkingssfeer van de tekst zou vallen indien de redactie ervan te precies is.

(1) Ingediend bij de Kamer; buitengewone zitting 1995, nr. 43/1.

Uit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verschillen het fotografisch negatief en een videofilm echter in de mate waarin ze in de persoonlijke levenssfeer interfereren. Uit een videofilm kunnen immers nog andere gedragingen blijken dan een snelheidsovertreding.

Uit de commentaar in de rechtsleer (1) met betrekking tot de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens blijkt dat deze wet eveneens toepasselijk is op bewakingssystemen door middel van videocamera's.

De commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft zich eveneens in die zin uitgesproken (2), met dien verstande evenwel dat ze de toepasbaarheid van de wetgeving ten aanzien waarvan ze in de tenuitvoerlegging voorziet, afhankelijk stelt van het bestaan van een subjectief element, te weten het systematisch gebruik van visuele beelden voor de identificatie van personen.

-
- (1) Boulanger M-H, de Terwangne C. en Léonard Th., "La protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel - la loi du 8 décembre 1992", J.T., 1993, blz. 372, nr. 10; De Schutter O., "La vidéo surveillance et le droit au respect de la vie privée", Journal des Procès, 12 januari 1996, blz. 13 e.v.
- (2) Adviezen van de Commissie, geciteerd door O. De Schutter, op. cit., blz. 14, noot nr. 28.

.../...

De rechtsleer stelt in dit verband :

"les termes de la loi semblent imposer de faire une distinction entre les systèmes de surveillance par caméras, suivant qu'ils permettent ou non d'enregistrer les données visuelles dont ils assurent la collecte et la transmission, et d'en conserver la trace. Lorsque le système de surveillance ne comprend pas l'enregistrement des images rassemblées, mais vise uniquement à la surveillance instantanée de certains lieux ou activités à partir d'un point qui s'en trouve géographiquement éloigné, aucune conservation des données n'a lieu : il ne paraît pas que la loi puisse s'appliquer dans cette hypothèse.

En revanche, lorsque les images filmées sont enregistrées sur bande, par exemple afin de servir en cas de procédure judiciaire , ou bien lorsque les informations transmises par la caméra de surveillance sont traitées de façon systématique ... le traitement des données personnelles en cause relève de la législation du 8 décembre 1992" (1).

Artikel 5 van dezelfde wet schrijft voor :

"Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt voor duidelijk omschreven en wettige doeleinden en mogen niet worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Zij dienen, uitgaande van die doeleinden, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn".

Het ontwerp beoogt twee doeleinden, enerzijds een juridisch doel, dat past in het kader van de beteugeling van de overtredingen van de wet betreffende de politie over het wegverkeer en van de koninklijke besluiten vastgesteld ter uitvoering van die wet, en anderzijds het regelen van het wegverkeer.

(1) O. DE SCHUTTER, op. cit., blz. 14.

De door het ontwerp beoogde doeleinden zijn weliswaar op zich wettig, doch er dient rekening te worden gehouden met artikel 8, § 1, 2°, van de genoemde wet, luidende :

"De verwerking van persoonsgegevens is slechts geoorloofd voor de door of krachtens de wet vastgestelde doeleinden wanneer die betrekking hebben op :

... 2° de misdrijven waarvan een persoon wordt verdacht of waarin hij is betrokken",

alsook met paragraaf 5 van hetzelfde artikel, krachtens welke zulke gegevens het voorwerp kunnen zijn van verwerking van gegevens of van categorieën van verwerking van gegevens door natuurlijke personen of privaats- of publiekrechtelijke rechtspersonen aangewezen bij in Ministerraad overlegde koninklijke besluiten, na advies van de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en met voorafgaande schriftelijke kennisgeving aan de betrokkene. Die koninklijke besluiten moeten een beperkende opsomming bevatten van de soorten gegevens die mogen worden opgenomen, van de categorieën van personen die gemachtigd zijn die gegevens te verwerken en van het gebruik dat zij ervan mogen maken.

Uit het vorenstaande volgt dat het vijfde lid van het ontworpen artikel 62 in zijn huidige lezing niet conform de voornoemde paragraaf 5 is, in zoverre de "automatisch werkende toestellen" het mogelijk zouden maken visuele gegevens op te nemen en er een spoor van te bewaren.

.../...

2. Het vierde lid van hetzelfde ontworpen artikel 62 machtigt de Koning de bepalingen betreffende de goedkeuring of de homologatie van de toestellen vast te stellen.

In de verantwoording van amendement nr. 16 op een vroeger voorstel van wet, dat eveneens de wijziging beoogde van artikel 62 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, teneinde uitdrukkelijk het gebruik toe te staan van onbemande toestellen voor de controle van verkeersovertredingen (1), maakt de Regering een onderscheid tussen de homologatie en de goedkeuring. Zij stelt het volgende :

"Er wordt een onderscheid gemaakt tussen homologatie en goedkeuring, aangezien het enerzijds kan gaan om toestellen die metingen uitvoeren en die bijgevolg gehomologeerd moeten worden volgens precieze normen en anderzijds om toestellen die dienen om een feit vast te stellen (door een beeld) en die moeten beantwoorden aan zekere vereisten - de goedkeuring - volgens hun toepassingsgebied.

Anderzijds moet voorkomen worden dat een restrictieve interpretatie de vereisten zou beperken tot alleen de technische specificaties van de toestellen en dienen de vereisten eveneens, in voorkomend geval, tot de technische gebruiksmodaliteiten te worden uitgebreid".

Dit voornemen moet uitdrukkelijker in de ontworpen tekst worden weergegeven. De wetgever dient tevens nauwkeuriger te bepalen welke procedure wordt gevolgd, alsook hoe de toestellen moeten worden aangewend, teneinde de betrouwbaarheid van de gedane vaststellingen te waarborgen.

(1) Gedr. stuk Kamer, gewone zitting 1992-1993, nr. 474/4.

3. Tijdens de bespreking van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 62 van de voornoemde wet betreffende de politie over het wegverkeer, dat de Regering tijdens de gewone zitting 1992-1993 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers had ingediend, heeft zij een amendement nr. 5 ingediend (1) dat ertoe strekte een coördinatiecommissie op te richten, voorgezeten door de Procureur des Konings en bestaande met name uit de administratieve overheid belast met de openbare veiligheid en de openbare orde, de rijks-wacht, de politie en de beheerder van het wegennet, met als taak de lokalisering en het bepalen van de voorwaarden voor het gebruik van de "automatisch werkende toestellen".

In de verantwoording van het amendement wordt het volgende aangegeven :

"De coördinatiecommissie belast met de vaststelling van de lokalisering en de gebruiksvoorwaarden van de toestellen bestaat uit alle overheden die belast zijn met preventie en repressie van overtredingen, daar het niet correct lijkt het volledig beheer van de toestellen aan één enkele van deze partijen toe te vertrouwen.

Indien het amendement de term "net" niet meer vermeldt die in de oorspronkelijke tekst is opgenomen, is het om de volgende redenen :

- men kan zich gemakkelijk indenken dat een toestel voor metingen van de snelheid bestaat uit twee bestanddelen die op een bepaalde afstand van elkaar geplaatst zijn en waarvan de werking erin zou bestaan door middel van een kabel het tijdsverschil van de

(1) Gedr. St., Kamer, gewone zitting 1992-1993, nr. 474/2, blz. 4.

doorgang tussen apparaat A en apparaat B vast te stellen, wat de snelheid zou opleveren;

- anderzijds, indien de toestellen eveneens moeten dienen voor de regeling van het verkeer, moeten zij verbonden worden met een coördinatiecentrum ... is dit ook geen net ?
- bovendien, buiten het feit dat deze toestellen slechts mogen dienen voor de vaststelling van overtredingen en de regeling van het wegverkeer, lijkt de coördinatiecommissie, voorgezeten door de Procureur des Konings, voldoende waarborgen te bieden inzake bescherming van het privé-leven".

Het zevende lid van het ontworpen artikel 62 strekt er daarentegen toe "die coördinatiecommissie" te vervangen door overleg georganiseerd door de bevoegde gerechtelijke, politionele en administratieve overheid "en inzonderheid de wegbeheerders"; uit het ongunstige advies van de Waalse Regering, gegeven op 22 december 1995, blijkt dat dit overleg "de gerechtelijke en politionele overheid in staat zou stellen die toestellen zonder de instemming van de wegbeheerder te plaatsen".

Het voormelde zevende lid is weinig expliciet. Zo wordt niets gezegd over de organisatie van dat overleg, noch over de frequentie ervan, terwijl de samenstelling van dat orgaan overigens uiterst vaag blijft.

Bovendien zijn de Gewesten krachtens artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd om "wat de openbare werken en het vervoer betreft, de wegen en hun aanhorigheden, alsook het juridisch stelsel van de landwegenis, welke ook de beheerder ervan zij", bij decreet regels te geven; bijgevolg kan betreffende de vaste

.../...

plaatsing van toestellen op de wegen niets worden gedaan zonder de instemming van de beheerder ervan, namelijk het betrokken gewest.

De onderzochte bepaling dient dan ook te worden herzien.

4. Artikel 67bis, dat in de vorm van een amendement is ingediend, bepaalt :

"Wanneer een overtreding op deze gecoördineerde wetten en hun uitvoeringsbesluiten is begaan met een motorvoertuig, ingeschreven op naam van een natuurlijke persoon, en de bestuurder bij de vaststelling van die overtreding niet geïdentificeerd werd, wordt vermoed dat deze is begaan door de titularis van de nummerplaat van het voertuig".

Toen bij het Arbitragehof een prejudiciële vraag aanhangig was gemaakt in verband met de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, heeft het Hof inzonderheid het volgende opgemerkt (1) :

"Ten aanzien van het voorwerp van de prejudiciële vraag

B.1. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag blijkt dat aan de toetsing van het Hof het geheel van de bepalingen wordt voorgelegd van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, maar dat de algemene principes van het

(1) Arrest nr. 72/92 van 18 november 1992, B.1., B.2.1. en B.2.2.

strafrecht waarop die bepalingen inbreuk zouden maken in zoverre zij gecombineerd worden met artikel 6bis van de Grondwet slechts de principes zijn betreffende de bewijslast en de eerbiediging van de rechten van de verdediging. Bijgevolg zullen de regels betreffende de strafrechtelijke toerekening waarop allusies zijn gemaakt in de geschriften van de rechtspleging, en het beginsel van het persoonlijke karakter van de straffen dat deze regels beheerst, niet worden onderzocht.

Ten gronde

B.2.1. De aan de Belgen toegekende rechten en vrijheden moeten krachtens artikel 6bis van de Grondwet zonder onderscheid worden gehandhaafd. Die rechten en vrijheden omvatten de waarborgen die voortvloeien uit de algemene beginselen van het strafrecht.

B.2.2. In zoverre die beginselen voor de wetgever gelden zijn zij van toepassing onafhankelijk van de kwalificatie van strafrechtelijk of niet-strafrechtelijk die de wet zou kunnen geven aan de maatregelen die zij voorschrijft".

De arresten van het Hof van Cassatie van 12 januari 1989 en 4 februari 1992, waarnaar verwezen wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel dat de Regering wil amenderen, steunen op een middel dat ambtshalve ontleend is aan de schending van het algemene rechtsbeginsel van het persoonlijk karakter van de straffen en verbreken de bestreden vonnissen om reden dat de rechters in hoger beroep er niet in zeggen dat ze ervan overtuigd zijn dat de beklaagde het hem ten laste gelegde feit heeft gepleegd, maar ervan uitgaan dat hij schuldig is ook al heeft een derde het feit gepleegd.

De grondbeginselen betreffende de bewijslast in strafzaken vereisen dat niemand schuldig wordt verklaard zolang het bewijs van zijn schuld niet wordt geleverd door

de vervolgende partij, die dan ook behoort te bewijzen dat de beschuldiging gegrond is (1).

Lid 2 van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden brengt die beginselen als volgt tot uitdrukking :

"Eenieder, die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld volgens de wet bewezen wordt."

De ontworpen bepaling heeft tot doel dit vermoeden van onschuld te vervangen door een vermoeden van schuld ten aanzien van de natuurlijke persoon die houder is van de nummerplaat, wanneer de bestuurder van het voertuig bij de vaststelling van het strafbare feit niet geïdentificeerd is kunnen worden, wat meestal het geval zou zijn als dat vermoeden zou steunen op aanwijzingen geleverd "door automatisch werkende toestellen" die zelf overigens als bewijs zouden gelden tot op bewijs van het tegendeel.

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2) :

"Tout système juridique connaît des présomptions de fait ou de droit; la Convention n'y met évidemment pas obstacle en principe, mais en matière pénale elle

(1) "Accusator probat", "In dubio pro reo" (twijfel komt ten goede aan de beschuldigde).

(2) Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest Salabiaku van 7 oktober 1988, serie A nr. 141-A; zie ook Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest Pham Hoang van 25 september 1992, Serie A nr. 243.

oblige les Etats contractants à ne pas dépasser à cet égard un certain seuil. Si, comme semble le penser la Commission (paragraphe 64) du rapport, le paragraphe 2 de l'article 6 se bornait à énoncer une garantie à respecter par les magistrats pendant le déroulement des instances judiciaires, ses exigences se confondraient en pratique, dans une large mesure, avec le devoir d'impartialité qu'impose le paragraphe 1. Surtout, le législateur national pourrait à sa guise priver le juge du fond d'un véritable pouvoir d'appréciation, et vider la présomption d'innocence de sa substance, si les mots "légalement établie" impliquaient un renvoi inconditionnel au droit interne. Un tel résultat ne saurait se concilier avec l'objet et le but de l'article 6 qui, en protégeant le droit de chacun à un procès équitable et notamment au bénéfice de la présomption d'innocence, entend consacrer le principe fondamental de la prééminence du droit (voir, entre autres, l'arrêt *Sunday Times* du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 34, § 55).

L'article 6, § 2, ne se désintéresse donc pas des présomptions de fait ou de droit qui se rencontrent dans les lois répressives. Il commande aux Etats de les enserrer dans des limites raisonnables prenant en compte la gravité de l'enjeu et préservant les droits de la défense. La Cour recherchera si elles ont été franchies au détriment de M. Salabaiku.

(...)

Du jugement du 27 mars 1981 et de l'arrêt du 9 février 1982, il ressort que les juges du fond ont su se garder de tout recours automatique à la présomption qu'institue l'article 392, § 1er, du code des douanes. Ainsi que la Cour de cassation l'a constaté dans son arrêt du 21 février 1983, ils ont exercé leur pouvoir d'appréciation "au vu des éléments de preuve contradictoirement débattus devant eux" : du "fait matériel de détention", ils ont tiré "une présomption qu'aucun élément résultant d'un événement non imputable à l'auteur de l'infraction ou qu'il eût été dans l'impossibilité d'éviter n'est venu détruire" (paragraphe 15 ci-dessus). Comme le relève le Gouvernement, ils ont discerné dans les circonstances de la cause un certain "élément intentionnel", même s'ils n'en avaient juridiquement pas besoin pour aboutir à une condamnation.

.../...

Dès lors, les juridictions françaises n'ont pas, en l'espèce, appliqué l'article 392, § 1, du code des douanes d'une manière portant atteinte à la présomption d'innocence".

De verantwoording van het amendement vermeldt weliswaar dat "het vermoeden van schuld kan worden weerlegd door elk rechtsmiddel, hierin begrepen de mededeling van de identiteit van de bestuurder op het ogenblik van de feiten"; dit - in het licht van wat voorafgaat - essentiële gegeven blijkt echter niet uit de tekst van het ontworpen artikel 67bis.

Dat artikel behoort dan ook zo te worden herzien dat voor de personen tot wie het gericht is duidelijker tot uiting komt dat de bedoeling van die regel erin bestaat te verhoeden dat wanneer de houder van de nummerplaat de feiten gewoon ontkent, zonder overtuigende aanwijzingen tot staving ervan aan te dragen, zulks volstaat om hem het voordeel van de twijfel te geven. Inzonderheid behoort te worden voorkomen dat de regel geïnterpreteerd en toegepast wordt als een fundamentele afwijking van de voormelde beginselen, op basis waarvan de beschuldigde die te goeder trouw beweert onschuldig te zijn en gegevens aanvoert die zijn beweringen kunnen staven, even goed zou kunnen worden veroordeeld als diegene die zich ertoe bepaalt de feiten te loochenen of het stilzwijgen te bewaren.

5. Artikel 67ter, dat eveneens in de vorm van een amendement is ingediend, regelt het aansprakelijk stellen van rechtspersonen voor overtredingen.

.../...

In het Belgisch recht bestaat geen strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen. Dat rechtspersonen niet aansprakelijk zijn, is een beginsel dat noch in het Strafwetboek, noch in specifieke wetten wordt gehuldigd, maar dat voortvloeit uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie (1).

Het feit dat rechtspersonen niet aansprakelijk zijn, heeft als logisch gevolg dat wanneer een rechtspersoon een overtreding begaat, "de natuurlijke persoon door wie hij gehandeld heeft daarvoor strafrechtelijk aansprakelijk is".

De rechtsleer stelt (2) :

"cette thèse rend nécessaire le recours à l'imputabilité qui se définit comme étant le lien causal entre l'agent et l'infraction (3) et qui doit permettre d'identifier plus précisément la personne physique pénalement responsable de l'infraction commise par la personne morale".

-
- (1) Cassatie 26 februari 1934, Pas. 1934, I, 180; cassatie 20 februari 1956, Verzameling "Arresten van het Hof van Cassatie" 1956, blz. 496 e.v.; cass. 19 september 1972, Verz. 1973, blz. 69 e.v.; cass. 1 oktober 1973, Verz. 1974, I, blz. 105; cass. 7 oktober 1974, Verz. 1975, I, blz. 169 e.v.
- (2) Delatte P., "La question de la responsabilité pénale des personnes morales en droit belge", R.D.P., 1980, blz. 200.
- (3) Legros R., "Imputabilité pénale et entreprise économique", R.D.P., 1968-1969, blz. 372.

Dat mechanisme bestaat tot op zekere hoogte in ons rechtssysteem. De wet preciseert dan zelf aan welke natuurlijke persoon de overtreding ten laste moet worden gelegd. Dat geldt voor het arbeidsrecht en het vennootschapsrecht.

Het mechanisme van tenlastelegging dat ingesteld wordt door het ontworpen artikel 67ter is in dat opzicht echter zeer onduidelijk en steunt op "trapsgewijze" aangiften :

- Het is niet duidelijk wat dient te worden verstaan onder "de persoon die het voertuig onder zich heeft" of "houder van het voertuig" (derde en vierde lid).

Als die persoon niet de bestuurder van het bij de overtreding betrokken voertuig is en de identiteit van die bestuurder niet kent, riskeert hij de strafrechtelijke aansprakelijkheid te moeten dragen (artikel 67ter is in dat opzicht zeer vaag).

- Het laatste lid van dit artikel is eveneens zeer onnauwkeurig. Het gedrag tot het opleggen waarvan dit lid strekt, is immers niet genoegzaam bepaald door de woorden "zijn ertoe gehouden de nodige maatregelen te nemen om aan deze verplichting te voldoen". Bovendien zou het nemen van de voormelde maatregelen, net zoals die in het eerste lid gestelde verplichting, opgelegd worden aan de "leden van het orgaan die de rechtspersoon in rechte vertegenwoordigen". Zulk een formule voldoet niet aan het vereiste dat

.../...

strafrechtelijke aansprakelijkheid geïndividualiseerd moet worden (1).

Daaruit volgt dat de tekst in duidelijker bewoordingen moet worden gesteld.

Zulks is des te noodzakelijker daar het beginsel dient te worden nageleefd dat wat in de wet strafbaar wordt gesteld volkomen duidelijk dient te zijn.

6. De tekst van artikel 7 van het voorstel, tot wijziging van artikel 1 van de wet van 21 juni 1985, is nauwkeuriger dan de tekst die wordt voorgesteld in het amendement op dat artikel, aangezien de eerstgenoemde tekst het gebruik verbiedt van uitrustingen die het verhinderen of bemoeilijken van de controles van verkeersmisdrijven "tot doel hebben". Door te verwijzen naar het doel van het toestel, voorkomt men immers dat binnen de werkingssfeer van het voornoemde artikel 1 toestellen vallen die, hoewel ze niet met dat opzet geconcipieerd zijn, het vaststellen van overtredingen toevallig verstoren.

7. De teksten die als amendementen op de artikelen 8 en 9 van het voorstel worden voorgesteld, bepalen dat de uitrustingen waarop ze betrekking hebben in

(1) Bij wijze van "nodige maatregelen" zou bij voorbeeld moeten worden bepaald dat alle rechtspersonen die voertuigen ter beschikking van hun personeelsleden stellen dagelijks in een register dienen te noteren op welke tijdstippen dezen die voertuigen gebruiken en welke reisweg ze ermee volgen.

beslag genomen, verbeurdverklaard en vernietigd worden, zelfs als ze niet aan de overtreder toebehoren.

Volgens de verantwoording van het eerste van deze amendementen is de voorgestelde redactie identiek met die van artikel 4, tweede lid, van de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie, dat in verband met de verboden wapens bepaalt :

"In geval van inbreuk (...), worden de wapens in beslag genomen, verbeurd verklaard en vernietigd, zelfs indien zij niet aan de veroordeelde toebehoren."

Het woord "veroordeelde" echter - dat in de voorgestelde teksten vervangen wordt door het woord "overtreder" - steunt op het feit dat de verbeurdverklaring en de vernietiging van de in beslag genomen voorwerpen straffen zijn en als zodanig alleen kunnen worden opgelegd in een veroordelingsvonnis. Hoewel kan worden aangenomen dat de apparatuur die gediend heeft om de overtreding te begaan bij de vaststelling van die overtreding in beslag wordt genomen teneinde daarvan een materieel bewijs te bewaren, kan daarentegen niet worden aanvaard dat ze verbeurdverklaard en vernietigd wordt voordat die straffen uitgesproken zijn, zo niet wordt voorbijgegaan aan artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

8. De overgangsbepaling die in de vorm van een nieuw artikel 70 wordt ingevoegd in de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968,

door artikel 3 van het voorontwerp van wet, biedt geen antwoord op de kritiek die door de rechtsleer en de rechtspraak is geleverd op de betrouwbaarheid van de huidige automatisch werkende toestellen (1). Eerbied voor de rechten van verdediging houdt het recht in om de waarde van de gegevens die deze toestellen opleveren in twijfel te trekken, en zulks zowel wat de wettigheid van de vaststelling als de bewijskracht ervan betreft.

De overgangsbepaling dient bijgevolg te vervallen.

(1) Zie inzonderheid D. HOLSTERS, "Over in de vlucht gedane 'vaststellingen' inzake verkeer", in Liber amicorum Marc Chatel, Kluwer, rechtswetenschappen, blz. 299 en volgende; R. DECLERCQ, La preuve en matière pénale, Prolegomena, ed. jurid. Swinnen, 1988, blz. 22 en volgende; Cass. 12 januari 1989, Verz. 1988-89, I, blz. 570 en 571.

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Herenprésident de chambre,
kamervoorzitter,C. WETTINCK,
P. LIENARDY,conseillers d'Etat,
staatsraden,J. van COMPERNOLLE,
J.-M. FAVRESSE,assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,Madame M. PROOST,
Mevrouwgreffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.