



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.851/4
du 15 janvier 2014

sur

un avant-projet de loi 'portant
exécution du règlement (UE)
n° 181/2011 du Parlement
européen et du Conseil du
16 février 2011 concernant les
droits des passagers dans le
transport par autobus et autocar
et modifiant le règlement (CE)
n° 2006/2004'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.851/4
van 15 januari 2014

over

een voorontwerp van wet
'houdende uitvoering van
verordening (EU) nr. 181/2011
van het Europees Parlement en
de Raad van 16 februari 2011
betreffende de rechten van
autobus- en
touringcarpassagiers en tot
wijziging van verordening
(EG) nr. 2006/2004'

Le 19 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint à la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant exécution du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Alain LEFEBVRE, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 janvier 2014.

*

Op 19 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende uitvoering van verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 15 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Alain LEFEBVRE, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 januari 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des trois gouvernements de région, conformément à l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les copies des lettres adressées aux différents gouvernements de région et datées, tout comme la demande d'avis, du 17 décembre 2013.

Il revient à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

2. Il résulte de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', publiée au *Moniteur belge* le 31 décembre 2013 et entrée en vigueur sur ce point le 1^{er} janvier 2014¹, que tout avant-projet de loi doit en principe faire l'objet d'une analyse d'impact portant sur les divers points qu'indique l'article 5 de cette loi². Les seuls cas dans lesquels cette obligation n'est pas applicable sont ceux qu'énumère l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013.

Le présent avant-projet de loi entre dans le champ d'application de cette obligation. Il ne relève d'aucune des hypothèses de dispense et d'exception d'analyse d'impact que fixe l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013.

Il conviendra donc de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

¹ Voir l'article 12 de cette loi.

² Voir l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013. Sur la procédure d'analyse d'impact, voir les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 6

À l'alinéa 2 il y a lieu d'écrire : « ... et que conformément à l'article 27 du règlement, aucune solution n'a été trouvée pour cette plainte ».

En effet, il ne suffit pas qu'une solution³ ait été proposée par le transporteur : il faut qu'elle ait été acceptée par le plaignant.

Article 7

La section de législation s'interroge sur ce qui justifie une différence de délai et de mode de transmission de l'information donnée au plaignant selon que l'on se trouve dans le cas visé au paragraphe 2 ou dans celui visé au paragraphe 3. Dans le premier cas, l'information est donnée dans un délai de trente jours par écrit ; dans le second cas, elle est donnée dans un délai de quinze jours par lettre, télécopie ou courriel.

Article 15

L'article 15 envisage l'hypothèse d'infractions pour lesquelles tant une amende administrative sur la base du projet de loi examiné qu'une sanction pénale pourraient être prononcées.

L'alinéa 1^{er} dispose que la poursuite pénale exclut le prononcé d'une amende administrative, même lorsque la poursuite donne lieu à un acquittement. Il en résulte, *a contrario*, comme le précise le commentaire de l'article, qu'une amende administrative pourrait être infligée s'il est décidé de ne pas poursuivre, c'est-à-dire en cas de classement sans suite.

L'alinéa 2 dispose qu'aucune amende administrative ne peut être infligée lorsque l'infraction est punissable pénalement et que le délai de prescription pour l'action publique relative à cette infraction est expiré.

Pour assurer la bonne application de cette disposition, l'avant-projet devrait être complété afin de mettre en place une procédure qui assure l'échange de l'information entre les fonctionnaires et agents chargés de rechercher et de constater les infractions au règlement (UE) n° 181/2011 et l'autorité publique compétente, d'une part, et le ministère public, d'autre part.

³ Ni les considérants du Règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 'concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 ni le commentaire de l'article ne précisent en quoi pourrait consister cette solution.

Dans ce cadre, il devrait être prévu que le ministère public avertisse l'autorité publique compétente de sa décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre et précise la date à laquelle la prescription de l'action publique sera atteinte.

Cette obligation de voir communiquer la date de prescription par le ministère public ne trouverait toutefois pas à s'appliquer si l'article 15, alinéa 2, de l'avant-projet était omis.

ANNEXE

Dans la version française, au point 5b, il y a lieu d'écrire « article 9, paragraphe 2 » et au point 6a, il convient également de faire mention de l'article 10 « paragraphe 5 ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, moeten de drie gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het voorliggende ontwerp.

In het dossier gevoegd bij de adviesaanvraag bevinden zich evenwel alleen de afschriften van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn gericht en die net als de adviesaanvraag 17 december 2013 zijn gedateerd.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg voor zorgen dat dit voorafgaande vormvereiste volledig vervuld is.

2. Uit de wet van 15 december 2013 “houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging”, die in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt op 31 december 2013 en die met betrekking tot de regelgevingsimpactanalyse in werking getreden is op 1 januari 2014¹, volgt dat voor elk voorontwerp van wet in principe een impactanalyse moet worden uitgevoerd met betrekking tot de verschillende punten die vermeld worden in artikel 5 van die wet². De enige gevallen waarin die verplichting niet van toepassing is, zijn die welke opgesomd worden in artikel 8 van de wet van 15 december 2013.

Het voorliggende voorontwerp van wet valt binnen het toepassingsgebied van die verplichting. Het behoort niet tot een van de gevallen die worden vrijgesteld of uitgezonderd van de impactanalyse, die bepaald zijn in artikel 8 van de wet van 15 december 2013.

Er behoort derhalve op toegezien te worden dat dat vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

¹ Zie artikel 12 van deze wet.

² Zie artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013. Wat betreft de procedure voor de impactanalyse, zie de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 6

In het tweede lid schrijve men: "... en overeenkomstig artikel 27 van de verordening geen oplossing werd gevonden voor de klacht".

Het is immers niet voldoende dat een oplossing³ wordt voorgesteld door de vervoerder: deze oplossing moet ook worden aanvaard door de indiener van de klacht.

Artikel 7

De afdeling Wetgeving vraagt zich af wat het verschil in termijn en in wijze van kennisgeving van de informatie aan de indiener van een klacht rechtvaardigt naar gelang het gaat om het geval bedoeld in paragraaf 2, dan wel om dat bedoeld in paragraaf 3. In het eerste geval wordt de informatie schriftelijk verstrekt binnen een termijn van dertig dagen, terwijl de informatie in het tweede geval per brief, fax of elektronisch bericht gegeven wordt binnen een termijn van vijftien dagen.

Artikel 15

Artikel 15 handelt over inbreuken waarvoor zowel een administratieve geldboete op basis van het voorliggende wetsontwerp, als een strafrechtelijke sanctie kan worden uitgesproken.

In het eerste lid wordt bepaald dat strafvervolging het opleggen van een administratieve geldboete uitsluit, ook wanneer de vervolging tot vrijspraak leidt. Daaruit vloeit, *a contrario*, voort, zoals ook gesteld wordt in de bespreking van het artikel, dat een administratieve geldboete kan worden opgelegd wanneer beslist wordt om niet te vervolgen, met andere woorden wanneer de zaak zonder gevolg gelaten wordt.

In het tweede lid wordt bepaald dat geen administratieve geldboete kan worden opgelegd indien de inbreuk strafrechtelijk vervolgbaar is en de termijn voor de strafrechtelijke vervolging van deze inbreuk verstreken is.

Om ervoor te zorgen dat deze bepaling op correcte wijze wordt toegepast, dient het voorontwerp te worden aangevuld teneinde te voorzien in een procedure voor de uitwisseling van informatie tussen de ambtenaren en de overheidspersonen die belast zijn met de opsporing en de vaststelling van inbreuken op verordening (EU) nr. 181/2011 en de bevoegde overheidsinstantie enerzijds, en het openbaar ministerie anderzijds.

³ Noch in de overwegingen van Verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 'betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004', noch in de bespreking van het artikel wordt verduidelijkt waarin die oplossing zou kunnen bestaan.

In dat verband zou moeten worden bepaald dat het openbaar ministerie de bevoegde overheidsinstantie inlicht over zijn beslissing om al dan niet te vervolgen en de datum preciseert waarop de strafvordering verjaart.

Die verplichting waarbij het openbaar ministerie de datum van de verjaring moet meedelen, is evenwel niet van toepassing indien artikel 15, tweede lid, van het voorontwerp zou worden weggelaten.

BIJLAGE

In de Franse versie schrijve men in punt 5b “article 9, paragraphe 2”, en in punt 6a van de Franse versie behoort ook “paragraphe 5” van artikel 10 te worden vermeld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY