

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

1 maart 2018

WETSONTWERP

op de politie van de spoorwegen

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 25 juli 1891 houdende herziening der wet van 15 april 1843 op de politie der spoorwegen wat betreft de administratieve geldboetes

VERSLAG VAN DE EERSTE LEZING

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE INFRASTRUCTUUR, HET VERKEER
EN DE OVERHEIDSBEDRIJVEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Marcel CHERON**

INHOUD

Blz.

1. Inleidende uiteenzettingen	3
2. Verzoek om adviezen	7
3. Algemene bespreking.....	8
4. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen	14
5. Toepassing van artikel 83 van het Reglement van de Kamer	20
Bijlagen : adviezen van diverse organisaties	
Advies (in het Frans) van 30 september 2016 van de federale ombudsman.....	21
Advies van 19 februari 2018 van Ombudsrail.....	43
Advies van 20 februari 2018 van <i>Navetteurs.be</i> en <i>TreinTramBus</i>	67
Advies van 20 februari 2018 van ACV Transcom	73

Zie:

Doc 54 **2869/ (2017/2018):**
001: Wetsontwerp.
002: Amendementen.

Zie ook:

004: Artikelen aangenomen in eerste lezing.

Doc 54 **1578/ (2015/2016):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Inez De Coninck en de heer Raskin.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

1^{er} mars 2018

PROJET DE LOI

sur la police des chemins de fer

Proposition de loi modifiant la loi du 25 juillet 1891 révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer en ce qui concerne les amendes administratives

RAPPORT DE LA PREMIÈRE LECTURE

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INFRASTRUCTURE, DES COMMUNICATIONS
ET DES ENTREPRISES PUBLIQUES
PAR
M. **Marcel CHERON**

SOMMAIRE

Pages

1. Exposés introductifs	3
2. Demande d'avis	7
3. Discussion générale.....	8
4. Discussion des articles et votes	14
5. Application de l'article 83 du règlement de la Chambre.....	20
Annexes: avis d'organisations diverses	
Avis du 30 septembre 2016 du médiateur fédéral.....	21
Avis du 19 février 2018 d'Ombudsrail.....	55
Avis du 20 février 2018 de <i>Navetteurs.be</i> et <i>TreinTramBus</i>	70
Avis (en néerlandais) du 20 février 2018 de la CSC Transcom	73

Voir:

Doc 54 **2869/ (2017/2018):**
001: Projet de loi.
002: Amendements.

Voir aussi:

004: Articles adoptés par la commission.

Doc 54 **1578/ (2015/2016):**

001: Proposition de loi de Mme Inez De Coninck et M. Raskin.

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Karine Lalieux

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA Inez De Coninck, Peter Dedecker, Daphné Dumery,
Wouter Raskin
PS Laurent Devin, Gwenaëlle Grovonijs, Karine Lalieux
MR Emmanuel Burton, Jean-Jacques Flahaux, Gilles Foret

CD&V Jef Van den Bergh, Veli Yüksel
Open Vld Sabien Lahaye-Battheu, Nele Lijnen
sp.a David Geerts
Ecolo-Groen Marcel Cheron
cdH Isabelle Poncelet

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

An Capoen, Christoph D'Haese, Koenraad Degroote, Yoleen Van Camp,
Bert Wollants
Julie Fernandez Fernandez, Emir Kir, Eric Massin, Daniel Senesael
Sybille de Coster-Bauchau, Benoît Piedboeuf, Philippe Pivin, Stéphanie
Thoron
Roel Deseyn, Veerle Heeren, Stefaan Vercamer
Luk Van Biesen, Dirk Van Mechelen, Tim Vandenput
Annick Lambrecht, Alain Top
Stefaan Van Hecke, Gilles Vanden Burre
Benoît Lutgen, Vanessa Matz

C. — Niet-stemgerechtigd lid / Membre sans voix délibérative:

VB Jan Penris

N-VA	:	<i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
PS	:	<i>Parti Socialiste</i>
MR	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
CD&V	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
Open Vld	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>
sp.a	:	<i>socialistische partij anders</i>
Ecolo-Groen	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>
cdH	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>
VB	:	<i>Vlaams Belang</i>
PTB-GO!	:	<i>Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture</i>
DéFI	:	<i>Démocrate Fédéraliste Indépendant</i>
PP	:	<i>Parti Populaire</i>
Vuye&Wouters	:	<i>Vuye&Wouters</i>

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>	
DOC 54 0000/000:	<i>Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>	DOC 54 0000/000:	<i>Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
QRVA:	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	QRVA:	<i>Questions et Réponses écrites</i>
CRIV:	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag</i>	CRIV:	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral</i>
CRABV:	<i>Beknopt Verslag</i>	CRABV:	<i>Compte Rendu Analytique</i>
CRIV:	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)</i>	CRIV:	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)</i>
PLEN:	<i>Plenum</i>	PLEN:	<i>Séance plénière</i>
COM:	<i>Commissievergadering</i>	COM:	<i>Réunion de commission</i>
MOT:	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>	MOT:	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
<i>Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be</i>		<i>Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel : publicaties@lachambre.be</i>	
<i>De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier</i>		<i>Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC</i>	

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsontwerp in eerste lezing besproken tijdens haar vergaderingen van 7 en 21 februari 2018.

1. Inleidende uiteenzettingen van het wetsontwerp en de toegevoegde wetsvoorstellen

1.1. Inleiding door de heer François BELLOT, minister van Mobiliteit belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen

Het wetsontwerp strekt ertoe het begrip “administratieve geldboete” op te nemen in het arsenaal van beschikbare maatregelen voor het daadwerkelijk bestraffen van gedragingen die in strijd zijn met de verplichtingen inzake het gebruik van de trein en met de veiligheid van de spoorweginfrastructuur, naar het voorbeeld van de administratieve geldboeten die al bij andere openbaarvervoermaatschappijen bestaan. Het is nu immers eenmaal zo dat de vervolging van dergelijke gedragingen systematisch leidt tot zware, lange en dure gerechtelijke procedures.

Aangaande de NMBS hebben de overtredingen vooral betrekking op het reizen zonder geldig vervoerbewijs, alsmede op alle gedragingen op de trein, in de stations, op de perrons en in bovengrondse en ondergrondse parkings die de belangen van de spoorwegoperator schaden – bijvoorbeeld beschadiging van stationsinfrastructuur of van rollend materieel (ook graffiti) – of die hinderlijk zijn voor andere reizigers of die, in het slechtste geval, de operationele veiligheid in het gedrang brengen.

Zo vraagt de regeling met betrekking tot onregelmatigheden inzake het niet beschikken over een gepast vervoerbewijs, de inzet van tal van medewerkers van de NMBS. Zelfs na het doorlopen van een minnelijke fase moet het bedrijf ten minste in de helft van deze gevallen nog externe dienstverleners, zoals gerechtsdeurwaarders en advocaten, inschakelen en dit zonder enige garantie dat een correcte invordering via justitiële weg mogelijk is. Bij de overgrote meerderheid van deze overtredingen kan men er niet omheen dat dit niet de meest effectieve en kostenefficiënte manier is om de verschuldigde bedragen te innen.

Gelet op de eigen beperkingen (in verband met prioriteiten, procedureregels en achterstand) maakt de gerechtelijke structuur het immers niet altijd mogelijk om binnen een redelijke termijn een afdoend antwoord te bieden op de door het wetsontwerp beoogde overtredingen.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ce projet de loi en première lecture au cours de ses réunions des 7 et 21 février 2018.

1. Exposés introductifs du projet de loi et de la proposition de loi jointe

1.1. Exposé introductif de M. François BELLOT, ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société Nationale des Chemins de fer Belges

Le projet de loi a pour objet d'introduire le concept d'amende administrative dans l'arsenal des mesures disponibles pour sanctionner de manière effective des comportements contraires aux obligations en matière d'utilisation du transport ferroviaire ainsi qu'à la sécurité de l'infrastructure ferroviaire, ce à l'instar des amendes administratives que d'autres sociétés de transport ont aussi déjà mises en place. En effet, force est de constater qu'à l'heure actuelle, la poursuite de tels comportements implique systématiquement des procédures judiciaires lourdes, longues et coûteuses.

En ce qui concerne la SNCB, les infractions ont principalement trait au fait de voyager sans titre de transport valable, ainsi qu'à tous les comportements dans le train, dans les gares, sur les quais et dans ou sur les parkings qui, soit nuisent aux intérêts de l'opérateur ferroviaire – les dégradations causées à l'infrastructure de gare ou au matériel roulant (ne fût-ce que les graffitis) en sont des exemples –, soit importunent d'autres voyageurs ou, dans le pire des cas, mettent en danger la sécurité d'exploitation.

Ainsi, la réglementation concernant les irrégularités dues au défaut de titre de transport valable requiert la mobilisation de nombreux collaborateurs de la SNCB. En effet, même après une première phase amiable, l'entreprise doit, au moins dans la moitié des cas, faire appel à des prestataires externes, par exemple à des huissiers de justice ou à des avocats, sans pour autant avoir la garantie que le recouvrement correct par voie de justice sera possible. Pour l'immense majorité de ces infractions, force est de constater que ce n'est pas la façon la plus efficace et la plus économique de recouvrer les montants dus.

Compte tenu de ses propres contraintes (qui sont liées à ses priorités, à ses règles de procédures et à son arriéré), la structure judiciaire ne permet par ailleurs pas toujours d'apporter dans un délai raisonnable une réponse effective aux infractions visées par le présent projet de loi.

De feiten waarvan in dit wetsontwerp sprake is, zijn principieel dezelfde als deze die ook reeds strafbaar zijn op basis van regelgeving die dateert van 1891 en meer recent van 2007. Sommige strafbare handelingen werden in dit ontwerp enkel “hertaald” en aangepast aan de context van vandaag.

Wat Infrabel betreft, hebben de overtredingen vooral betrekking op het verbod de spoorlijnen te betreden (spoorlopen of “*trespassing*”), alsmede op het verbod op alle handelingen die de instandhouding van de spoorweginfrastructuur in het gedrang brengen (bijvoorbeeld gevaarlijke constructies of te hoge bomen langs het spoor).

De rechtsfiguur van de administratieve geldboete moet ervoor zorgen dat voortaan een (uitvoerbare) administratieve geldboete kan worden opgelegd ter bestraffing van overtredingen die als dusdanig in dit wetsontwerp worden vermeld en die aldus niet langer uitsluitend strafrechtelijk vervolgbaar zijn.

Sommige beoogde overtredingen zullen voortaan uitsluitend kunnen worden bestraft met een administratieve geldboete, terwijl andere ofwel strafrechtelijk zullen kunnen worden vervolgd, ofwel met een administratieve geldboete zullen kunnen worden bestraft.

Voortaan zullen de vaststellende beambten – en uiteraard de leden van het operationeel kader van de politiediensten – toezien op de inachtneming van alles wat onder de spoorwepolitie valt; van de overtredingen zal vaststelling worden gedaan of zullen processen-verbaal worden opgemaakt. De vaststellende beambten zullen personeelsleden zijn van de stationsbeheerder, van de infrastructuurbeheerder, van de spoorwegondernemingen en van de veiligheidsdienst, voor zover zij daartoe door de Koning zijn aangewezen en beëdigd.

Het wetsontwerp voorziet in vier categorieën van administratieve geldboeten (vertrekkende van vaste basisbedragen van 50, 100, 250 en 300 euro), naargelang van de strafmaat, met dien verstande dat bij de uiteindelijke strafmaat eveneens rekening wordt gehouden met eventuele herhalingen binnen een termijn van 365 dagen.

Voor wat de veelplegers van inbreuken op de vervoerbewijzen betreft of de personen die gewoon zonder vervoerbewijs reizen, voorziet het ontwerp vanaf de tiende overtreding in een periode van twaalf maand of minder, in het behoud van een strenge strafrechtelijke sanctie.

Les faits visés par le projet à l’examen sont fondamentalement les mêmes que ceux qui sont déjà punissables sur la base de la réglementation datant de 1891 et, plus récemment, de 2007. Certains comportements répréhensibles ont seulement été “reformulés” dans le projet à l’examen et adaptés à la réalité d’aujourd’hui.

En ce qui concerne Infrabel, les infractions ont principalement trait à l’interdiction de circuler sur les lignes ferroviaires (phénomène d’intrusion, aussi appelé “*trespassing*”), ainsi qu’aux interdictions de tout ce qui met en danger la conservation de l’infrastructure ferroviaire (ce danger peut par exemple être causé par des constructions dangereuses ou des arbres trop grands le long de la voie).

L’amende administrative est un concept qui doit désormais offrir la possibilité d’infliger une amende administrative (exécutoire) pour sanctionner des infractions mentionnées comme telles dans le présent projet, et ainsi permettre que ces infractions ne soient plus exclusivement passibles de poursuites pénales.

Certaines des infractions visées seront dorénavant exclusivement passibles d’une amende administrative, tandis que d’autres seront passibles, ou bien de poursuites pénales, ou bien d’une amende administrative.

Ce sont désormais les agents constatateurs – et évidemment les membres du cadre opérationnel des services des police – qui veilleront au respect de ce qui relève de la police des chemins de fer ; les infractions seront constatées par l’établissement de “constats” et de procès-verbaux. Les agents constatateurs seront des membres du personnel du gestionnaire de gare, du gestionnaire de l’infrastructure, des entreprises ferroviaires et du service de sécurité, pour autant qu’ils aient été désignés par le Roi et assermentés à cette fin.

Le projet prévoit quatre catégories d’amendes administratives (aux montants de base fixes de 50 euros, 100 euros, 250 euros et 300 euros) en fonction du taux de la peine, étant entendu que le taux de peine final tient également compte d’éventuelles récidives dans un délai de 365 jours.

En ce qui concerne les multirécidivistes d’infractions aux titres de transport ou les personnes qui voyagent tout simplement sans titre de transport, le projet de loi prévoit le maintien d’une sanction pénale sévère à partir de la dixième infraction commise sur une période de douze mois voire moins.

Naast het feit dat de opbrengst van de geldboetes zal toekomen aan het bedrijf dat de administratieve geldboete oplegt (dus Infrabel of de NMBS), is het ook de bedoeling dat zowel in geld als in middelen er door dit ontwerp besparingen worden gerealiseerd.

Aangezien de administratieve geldboeten een groter ontradend effect kunnen hebben op mogelijke overtreders, valt te verwachten dat er minder overtredingen zullen zijn en dat voor de overtredingen die wél worden gepleegd, er méér in der minne zullen kunnen worden geregeld. Men dient immers te hopen dat er geen juridische demarches zullen moeten worden ondernomen en dat het parket en de rechtbanken dus zullen worden ontlast.

Het wetsontwerp doet geen afbreuk aan de mogelijkheden van verweer waarover elkeen moet beschikken; zo is schriftelijk verweer steeds mogelijk.

Tevens is een mondeling verweer mogelijk wanneer minderjarigen – zijnde personen jonger dan 14 jaar op het moment van het begaan van het misdrijf – of meerderjarigen in het geding zijn die een misdrijf hebben gepleegd waarvoor een geldboete van de vierde categorie (basisbedrag van 300 euro) kan worden opgelegd.

Voor een minderjarige dader is de administratieve geldboete bovendien beperkt tot 175 euro. Het wetsontwerp voorziet voorts in de verplichting de minderjarigen bemiddeling voor te stellen, behalve wanneer zij minder dan zes misdrijven hebben gepleegd die verband houden met het niet-bezitten van een geldig vervoerbewijs. In het kader van die bemiddeling kan een gemeenschapsdienst worden opgelegd. De bestraffende ambtenaar kan een administratieve geldboete alleen opleggen wanneer de betrokkene niet ingaat op het aanbod tot bemiddeling, dan wel wanneer die bemiddeling niets oplevert.

Tegen de door de bestraffende ambtenaar opgelegde straf kan beroep worden ingesteld bij de politierechtbank of, in het geval van een minderjarige, bij de familierechtbank. De rechter gaat in dat geval na of de opgelegde straf wettig is; tegen zijn vonnis is geen hoger beroep mogelijk.

Teneinde zo kort mogelijk op de bal te spelen, de administratieve geldboete zo efficiënt mogelijk te maken en aldus de indruk tegen te gaan dat de in dit wetsontwerp omschreven misdrijven onbestraft blijven, bepaalt het wetsontwerp bovendien dat de bestraffende beampte

Outre le fait que le produit des amendes reviendra à l'entreprise qui impose l'amende administrative (donc Infrabel ou la SNCB), l'objectif du projet à l'examen est également de réaliser des économies aussi bien d'argent que de moyens.

Dans la mesure où les amendes administratives auront un effet dissuasif plus grand à l'égard d'auteurs d'infraction potentiels, il faut s'attendre à ce qu'il y aura moins d'infractions et que pour les infractions qui seront commises, un plus grand nombre de dossiers pourront être réglés à l'amiable. Il faut en effet espérer qu'il ne sera pas nécessaire d'entreprendre de quelconques démarches juridiques et que le travail pour le parquet et les tribunaux s'en trouvera dès lors allégé.

Le projet ne remet pas en cause les possibilités de défense dont chacun doit disposer. Il est donc toujours possible de présenter sa défense par écrit.

Dans le cas de mineurs d'âge – ce terme désigne des personnes qui ont au moins 14 ans au moment de l'infraction – ou dans le cas de personnes majeures lorsqu'il s'agit d'une infraction passible d'une amende de la quatrième catégorie (dont le montant de base est 300 euros), la possibilité de présenter sa défense oralement est également prévue.

À l'égard d'un mineur d'âge, l'amende administrative est en outre limitée à 175 euros maximum. Le projet de loi prévoit par ailleurs l'obligation de proposer une offre de médiation aux mineurs d'âge, sauf s'ils sont dans le cas où ils ont commis moins de six infractions ayant trait à la non-possession d'un titre de transport valable. Cette médiation peut déboucher sur l'obligation d'exécuter une prestation citoyenne. Ce n'est qu'en cas de refus de l'offre ou d'échec de la médiation, que l'agent sanctionnateur peut infliger une amende administrative.

La sanction infligée par l'agent sanctionnateur peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal de police ou, s'il s'agit d'un mineur d'âge, devant le tribunal de la famille. Le juge examine alors la légalité de la sanction infligée et son jugement n'est pas susceptible d'appel.

Pour que la réaction en cas d'infraction soit rapide et que l'effectivité de l'amende administrative soit la plus grande possible, et pour combattre ainsi un sentiment d'impunité à l'égard des infractions définies dans le présent projet, une disposition prévoit en outre l'application

over een termijn van één jaar beschikt om een administratieve geldboete op te leggen; die termijn gaat in op de datum waarop het proces-verbaal tot vaststelling van de feiten is opgesteld.

Dit wetsontwerp werd uitgewerkt in nauwe samenwerking met de diensten van Justitie en van Binnenlandse Zaken.

De betrokken departementen moesten niet alleen duidelijkheid verschaffen over een aantal technisch-juridische aangelegenheden, maar willen er tevens op toezien dat de thans in uitzicht gestelde wetgeving zo pragmatisch mogelijk wordt toegepast. Inzake de zogenaamde “gemengde” misdrijven (de misdrijven die strafrechtelijk blijven, maar die met een administratieve geldboete kunnen worden bestraft) kunnen de betrokken bedrijven protocolovereenkomsten met de procureurs des Konings sluiten, om vooraf te bepalen tegen welke misdrijven de betrokken procureur geen vervolging zal instellen. In dat verband zullen de IT-synergieën worden benut en zal worden samengewerkt met het oog op de invoering van het e-PV.

Voorts zal een samenwerkingsovereenkomst tussen Infrabel en de NMBS de praktische aspecten regelen in verband met de verdeling van sommige opbrengsten tussen de beide bedrijven.

Het wetsontwerp heeft ook aandacht voor de nodige garanties die vanuit de privacywetgeving kunnen worden aangehaald.

Slechts een beperkt aantal leden van de vaststellende en bestraffende beambten heeft toegang tot het Rijksregister en tot de Kruispuntbank van de Voertuigen. De persoonsgegevens die gebruikt worden in het kader van deze wetgeving worden bewaard in een apart en beveiligd bestand. Deze persoonsgegevens worden slechts gedurende vijf jaar bewaard, te rekenen vanaf de datum waarop de administratieve geldboete wordt opgelegd of de alternatieve maatregel wordt genomen. Zij worden nadien vernietigd of anoniem gemaakt.

Aan de hand van dit wetsontwerp hoopt de regering de vigerende bepalingen inzake de spoorwegpolitie bij te tijd te brengen en voortaan, dankzij het instellen van de administratieve geldboete, over een efficiënter instrument te beschikken om aan te zetten tot de inachtneming van die bepalingen.

1.2 Inleiding door mevrouw Inez DE CONINCK, hoofddienstster van wetsvoorstel nr. 1578

Mevrouw Inez De Coninck (N-VA) verwijst naar de toelichting (DOC 54 1578/1, blz. 3-7). Het wetsvoorstel

d'un délai de prescription d'un an à compter du procès-verbal constatant l'infraction.

Le projet de loi a été élaboré en étroite collaboration avec les services de la Justice et de l'Intérieur.

Outre le fait qu'il a fallu clarifier les questions technico-juridiques qui se sont posées, chacun des départements concernés entend veiller à une mise en œuvre aussi pragmatique que possible de la législation qui est à présent proposée. Pour les infractions dites “mixtes”, qui désignent des infractions qui sont passibles soit d'une sanction pénale, soit d'une sanction administrative, les sociétés pourront conclure des protocoles d'accord avec les procureurs du Roi pour déterminer préalablement quelles infractions ne seraient pas poursuivies par le procureur concerné. Dans ce cadre, des synergies IT seront exploitées et une organisation prônant l'e-pv sera mise en place.

Par ailleurs, un accord de coopération entre Infrabel et la SNCB réglera les aspects pratiques concernant la répartition de certaines recettes entre les deux entreprises.

Le projet de loi prévoit également les garanties nécessaires qui peuvent être invoquées dans le cadre de la législation sur le respect de la vie privée.

Seul un nombre limité d'agents constatateurs et sanctionneurs auront accès au Registre national et à la Banque-Carrefour des véhicules. Les données à caractère personnel utilisées dans le cadre de cette législation seront conservées dans un fichier dédié et sécurisé. Les données à caractère personnel ne seront conservées que pendant cinq ans, à compter du jour où l'amende administrative a été infligée ou la mesure alternative a été prise. Elles seront ensuite détruites ou anonymisées.

Par le biais de ce projet de loi, le gouvernement espère avoir actualisé les dispositions existantes en matière de police des chemins de fer et disposer désormais, grâce à l'instauration de l'amende administrative, d'un outil plus efficace pour inciter au respect de ces dispositions.

1.2. Exposé introductif de Mme Inez DE CONINCK, auteure principale de la proposition de loi n° 1578

Mme Inez De Coninck (N-VA) renvoie aux développements (DOC 54 1578/1, pp. 3-7). La discussion de

werd op 22 juni 2016 reeds ingeleid. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is identiek aan dat van het wetsontwerp. Het enige verschil is dat de maximumboete 500 euro kan bedragen en een reiziger reeds vanaf 16 jaar kan worden beboet, dit voornamelijk met de bedoeling de inbreuken op zwartrijden aan te pakken. Het opleggen van administratieve boetes zal de rechtbanken significant ontlasten. Het advies van de FOD Mobiliteit en Vervoer stelde dat de delegatie aan de Koning te ruim was.

2. Verzoek om adviezen

Aangaande wetsvoorstel nr. 1578 werd op 23 juni 2016 het advies gevraagd van de volgende instanties:

- de minister van Justitie
- de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken
- de ceo van de NMBS
- de federale ombudsman
- de FOD Mobiliteit en Vervoer
- het Raadgevend Comité voor de Treinreizigers

Alleen de federale ombudsman deelde de commissie op 28 juni 2016 een omstandig advies mee (zie bijlage).

Op 7 februari 2018 besliste de commissie eenparig het advies in te winnen over voorliggend wetsontwerp, en dit voor 21 februari 2018, van de reizigersorganisaties en het Raadgevend Comité voor de Treinreizigers, de representatieve vakbonden en de Ombudsdienst van het Spoor.

Op 20 februari 2018 werden de adviezen van Navetteurs.be en TreinTramBus, van Ombudsrail en van ACV-Transcom ontvangen en aan alle commissieleden overgezonden.

Het Raadgevend Comité voor de Treinreizigers kon slechts op 22 februari 2018 een advies formuleren. Niettemin beslist de commissie het bij dit verslag te voegen.

la proposition de loi a été entamée dès le 22 juin 2016. Le principe de la proposition de loi à l'examen est le même que celui du projet de loi. La seule différence est que l'amende maximale pourra s'élever à 500 euros et qu'un voyageur pourra se voir infliger une amende dès l'âge de 16 ans, principalement en vue de lutter contre les infractions relatives aux déplacements sans titre de transport. L'imposition d'amendes administratives désengorgera considérablement les tribunaux. L'avis du SPF Mobilité et Transports stipulait que la délégation au Roi était trop large.

2. Demande d'avis

Concernant la proposition de loi n° 1578, la commission a sollicité, le 23 juin 2016, l'avis des instances suivantes:

- le ministre de la Justice ;
- le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur ;
- le CEO de la SNCB ;
- le médiateur fédéral ;
- le SPF Mobilité et Transports ;
- le comité consultatif pour les voyageurs ferroviaires.

Seul le médiateur fédéral a rendu un avis circonstancié le 28 juin 2016 (voir annexe).

Le 7 février 2018, la commission a décidé à l'unanimité de demander l'avis des organisations de voyageurs et du comité consultatif pour les voyageurs ferroviaires, ainsi que des organisations syndicales représentatives et du service de médiation pour les voyageurs ferroviaires (Ombudsrail) sur le projet de loi à l'examen, et ce, pour le 21 février 2018.

Le 20 février 2018, les avis de Navetteurs.be et TreinTramBus, d'Ombudsrail et de la CSC-Transcom ont été réceptionnés et transmis à tous les membres de la commission.

Le comité consultatif pour les voyageurs ferroviaires a seulement pu formuler un avis le 22 février 2018. La commission décide néanmoins de le joindre au présent rapport.

3. Algemene bespreking

3.1. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Inez De Coninck (N-VA) steunt de doelstelling van het wetsontwerp die dezelfde is als die van haar wetsvoorstel. De straffeloosheid moet worden bestreden. Dat op een totaal van 125 000 gerechtelijke vaststellingen 70 % vrijuit gaat, is ongehoord. Reizigers hebben net als alle burgers rechten maar ook plichten. Niet alleen blijft het mogelijk een inbreuk strafrechtelijk te behandelen, ook is het positief dat de inbreuken zelf in de wet werden opgesomd in plaats van door de Koning te worden vastgelegd. Ten slotte is ook het verrichten van een gemeenschapsdienst aan een minderjarige vanaf 14 jaar even zinvol als het opleggen van een financiële sanctie. De wet zal ook bijdragen tot meer veiligheid in en rond de stations.

Toch heeft de spreekster een aantal vragen:

1° Zullen de boetebedragen integraal naar de spoorbedrijven terugvloeien? Is de piste onderzocht dat een forfaitair bedrag naar de overheid zou gaan? Ten slotte mag het nooit de bedoeling zijn dat deze boetes zorgen voor extra inkomsten voor de betreffende spoorbedrijven.

2° Heeft een vaak aansprakelijke meerderjarige het recht gehoord te worden? Is in deze de timing – veertien dagen – niet bijzonder krap?

3° Zal het systeem ook van toepassing zijn op het internationaal treinverkeer (Thalys, Eurostar, ...)?

4° Welke taalwetten zullen van toepassing zijn op de beëdigde beambten of zal het begrip “centrale diensten” worden gehanteerd?

5° Zal ten slotte de opgestapelde achterstand inzake het beëdigden van beambten eerlang worden weggewerkt? Van hen hangt immers de correcte toepassing af van de in het vooruitzicht gestelde wet.

De heer Laurent Devin (PS) steunt eveneens voorliggend wetsontwerp, dat een kopie is van wat de gewestelijke vervoersmaatschappijen reeds toepassen en in de gemeentes door middel van de GAS-boetes (“Gemeentelijke Administratieve Sanctie”) werd ingevoerd. Toch moet ervoor gezorgd worden dat om redenen van privacy de ingeschakelde databanken slechts door een beperkt aantal personen geraadpleegd kunnen worden. Ten slotte is er de verweertermijn: in Wallonië

3. Discussion générale

3.1. Questions et observations des membres

Mme Inez De Coninck (N-VA) souscrit à l’objectif du projet de loi, qui est identique à celui de sa proposition de loi. Il convient de lutter contre l’impunité. Il est inadmissible que sur un total de 125 000 constatations judiciaires, l’auteur échappe à une sanction dans 70% des cas. Comme tous les citoyens, les voyageurs ont des droits mais aussi des devoirs. Non seulement la loi en projet maintient la possibilité de traiter une infraction par la voie pénale, mais il est également positif que les infractions proprement dites soient énumérées dans la loi au lieu d’être définies par le Roi. Enfin, il est aussi pertinent d’imposer une prestation citoyenne à un mineur à partir de 14 ans que d’infliger une sanction financière. La loi contribuera également à renforcer la sécurité à l’intérieur et aux abords des gares.

L’intervenante formule toutefois un certain nombre de questions :

1° Les montants des amendes seront-ils intégralement reversés aux entreprises ferroviaires? A-t-on examiné la possibilité d’attribuer un montant forfaitaire aux pouvoirs publics? Enfin, il est exclu que ces amendes assurent des revenus supplémentaires aux entreprises ferroviaires concernées.

2° L’infraction étant souvent commise par un majeur, celui-ci a-t-il le droit d’être entendu? Le délai prévu en la matière – quatorze jours – n’est-il pas particulièrement court?

3° Le système s’appliquera-t-il également au trafic ferroviaire international (Thalys, Eurostar, ...)?

4° À quelles lois linguistiques les agents assermentés seront-ils soumis linguistiques ou prévoit-on d’appliquer la notion de “services centraux”?

5° Enfin, le retard accumulé en matière d’assermentation des agents sera-t-il résorbé prochainement? C’est en effet de ces agents que dépend l’application correcte de la loi en projet.

M. Laurent Devin (PS) soutient également le projet de loi à l’examen, qui reproduit des dispositions que les sociétés de transport régionales appliquent déjà, ainsi que des dispositions mises en place au niveau communal au moyen des “amendes SAC” (sanctions administratives communales). Par souci de protection de la vie privée, il convient toutefois de veiller à ce que les banques de données concernées ne puissent être consultées que par un petit nombre de personnes.

bedraagt deze veertien dagen, in Vlaanderen en Brussel evenwel dertig dagen. Het past één enkele termijn – dertig dagen – als norm te nemen. Bij het opleggen van een GAS-boete heeft een minderjarige vanaf het eerste feit recht op bemiddeling, in voorliggend ontwerp is dat pas vanaf het zesde feit. Beschikt de minister over cijfers aangaande het aantal minderjarigen die zoveel feiten hebben begaan? Hoort de minderjarige niet recht te hebben op bemiddeling vanaf het eerste feit?

De heer Emmanuel Burton (MR) herhaalt de steun van zijn fractie aan de demarche van de minister.

Toch heeft de spreker twee vragen:

1° Wat is het verschil tussen een vaststellende en een bestraffende beambte?

2° Hoe zal de toegang tot de databanken worden beperkt?

De heer Veli Yüksel (CD&V) onderstreept dat jaarlijks niet alleen meer dan 360 000 reizigers worden gesnapt zonder vervoersbewijs maar ook het spoorlopen – dat iedere dag voor meer dan zes uur vertraging op het spoor zorgt – een ware plaag is, vermits er jaarlijks meer dan 800 meldingen zijn.

Ook deze spreker heeft twee vragen:

1° Waarom wordt in de wet niet voorzien in de mogelijkheid de reiziger te goeder trouw – die aan alle voorwaarden voldoet maar net iets te vergeetachtig is geweest – aan het opleggen van een boete te laten ontsnappen?

2° De boete vervalt nadat men een forfait heeft betaald. De ombudsdienst vraagt dat dit model tot alle inbreuken wordt uitgebreid. Waarom werd hierin in dit wetsontwerp niet voorzien?

Mevrouw Nele Lijnen (Open Vld) verheugt zich over het feit dat niet alleen zwartrijden zal worden aangepakt maar ook agressieve bedelarij of openbare dronkenschap. Bovendien wordt een archaïsche negentiende-eeuwse wet gemoderniseerd. Dat was broodnodig want ook ongevallen met bomen kunnen voor uren vertraging op het spoor zorgen.

De heer David Geerts (sp.a) is niet gekant tegen administratieve sancties als methode om een eind te maken aan de heersende straffeloosheid. Toch is de spreker van oordeel dat voorliggend wetsontwerp niet

Enfin, l'intervenant évoque le délai de défense, qui est de 14 jours en Wallonie alors qu'il est de 30 jours en Flandre et à Bruxelles. Il conviendrait d'adopter une norme unique à cet égard, à savoir un délai de 30 jours. Par ailleurs, lorsqu'un mineur se voit infliger une SAC, il a droit à la médiation à partir du premier fait, tandis que le projet à l'examen n'accorde ce droit qu'à partir du sixième fait. Le ministre dispose-t-il de chiffres concernant le nombre de mineurs auteurs de tant de faits? Les mineurs ne devraient-ils pas avoir droit à la médiation dès la première infraction?

M. Emmanuel Burton (MR) réitère le soutien de son groupe à la démarche du ministre.

Il souhaite néanmoins lui poser deux questions :

1° Quelle différence y a-t-il entre un agent constateur et un agent sanctionnateur?

2° Comment l'accès aux banques de données sera-t-il limité?

M. Veli Yüksel (CD&V) souligne qu'outre les 360 000 voyageurs sans titre de transport identifiés chaque année, les personnes qui marchent le long des voies – qui causent plus de 6 heures de retard sur le réseau chaque jour – constituent une autre nuisance majeure, plus de 800 cas étant signalés chaque année.

M. Yüksel adresse également deux questions au ministre :

1° Pourquoi la loi ne prévoit-elle pas la possibilité, pour le voyageur de bonne foi – qui satisfait à toutes les conditions mais qui a simplement été distrait – d'échapper à l'amende?

2° L'amende devient caduque après le paiement d'un forfait. Le service de médiation demande que ce modèle soit étendu à toutes les infractions. Pourquoi le projet de loi ne le prévoit-il pas?

Mme Nele Lijnen (Open Vld) se réjouit que le projet de loi prévoie non seulement de lutter contre les passagers clandestins, mais aussi contre la mendicité agressive et contre l'ivresse publique. Le projet modernise en outre une loi archaïque du XIX^e siècle. C'était indispensable car même les accidents causés par des arbres peuvent causer des heures de retard sur le réseau.

M. David Geerts (sp.a) ne s'oppose pas au recours à des sanctions administratives pour mettre fin au sentiment d'impunité ambiant. L'intervenant estime toutefois que le projet de loi à l'examen n'est pas

proportioneel is en grotendeels zijn doel mist. De meer dan 360 000 geconstateerde onregelmatigheden betreffen slechts voor een heel klein deel zware fraudeurs. De ombudsdienst werd vleugellam gemaakt. Hij mag zich niet met het beleid van de NMBS moeien. Waar moet de bemiddeling dan wel worden georganiseerd? Het is een gemiste kans om in dialoog te treden met de reiziger. De spreker waarschuwde reeds eerder voor het feit dat de invoering van bijvoorbeeld het boordtarief tot een ongelooflijke stijging van het aantal inbreuken zou leiden. Inbreuken die zonder die nieuwe maatregel er geen geweest waren. Administratieve sancties zijn slechts legitiem voor zover, zoals de Raad van State terecht opmerkt, de rechten van de verdediging gevrijwaard worden. In deze wordt de toegang tot de rechtsmiddelen evenwel beperkt. Ook de termijn waarbinnen men zich kan verweren is ongelooflijk kort. Voorts zijn er begrippen in de wet opgenomen – zoals het begrip “overlast” – dat voor velerlei interpretatie vatbaar is. Zullen de private spoorondernemingen hetzelfde wettelijk arsenaal kunnen hanteren? De spreker vraagt zich ook af hoe de vier categorieën van inbreuken tot stand zijn gekomen. De maximumboete voor een herhaalde inbreuk van categorie 3 is hoger dan die voor een herhaalde inbreuk van categorie 4, die geacht wordt ernstiger te zijn dan een inbreuk van categorie 3. Hoe valt dit te rijmen? Zullen de beëdigde beambten wel onafhankelijk zijn? Wie zal de boetebedragen uiteindelijk opstrijken? Ten slotte heeft voorliggend wetsontwerp wel degelijk een grote impact op mensen met kansarmoede. Het hele wetsontwerp verdient samen met de NMBS te worden herschreven en aangepast aan de realiteit van de reizigers.

De heer Marcel Cheron (Ecolo-Groen) is het eens met de doelstelling van voorliggend wetsontwerp maar niet met de concrete invulling ervan, vooral door de flagrante miskennis van de rechten van verdediging. Ook wordt de wet van 8 april 1965 betreffende de bescherming van de jeugd niet alleen omzeild maar ook uitgehold, want vanaf 14 jaar wordt een minderjarige uitgeleverd aan een administratieve moloch die voor de minste inbreuk boetes kan opleggen, waar de voor hen aansprakelijke persoon trouwens voor zal opdraaien. De rol van de ombudsdienst wordt tegen het regeerakkoord in – dat meer bemiddeling vooropstelde – miskend. Ten slotte is er de vraag welk personeel dit systeem gaat toepassen. Blijkbaar zullen de aangestelden van de Thalys en de Eurostar ook kunnen optreden als vaststellende beambten. De treinbegeleider heeft het nu al moeilijk om de vrede te bewaren tegenover de reizigers. Na de inwerkingtreding van deze wet zal zijn taak nog extra bemoeilijkt worden. De hamvraag is of zowel de NMBS als Infrabel deze bijkomende bevoegdheid wel correct zullen kunnen toepassen.

bien proportionné et que, dans une large mesure, il manque son objectif. Seule une toute partie des plus de 360 000 irrégularités constatées sont commises par de grands fraudeurs. De plus, le service de médiation est mis hors-jeu. Il ne peut plus s'occuper de la politique de la SNCB. Où la médiation doit-elle dès lors être organisée? On a manqué l'occasion d'entamer un dialogue avec les usagers. L'intervenant a déjà mis en garde contre le risque que l'instauration du tarif à bord, par exemple, donne lieu à une augmentation inouïe du nombre d'infractions, et indiqué que si cette nouvelle mesure n'avait pas été adoptée, ces infractions n'auraient jamais existé. Les sanctions administratives ne sont légitimes que dans la mesure où, comme le souligne très justement le Conseil d'État, les droits de la défense sont garantis. Le délai de contestation est, lui aussi, extrêmement court. Qui plus est, certaines notions inscrites dans la loi – par exemple le concept de “nuisances” – sont sujettes à interprétation. Les entreprises ferroviaires privées pourront-elles utiliser le même arsenal juridique? Le membre se demande en outre dans quelles circonstances les quatre catégories d'infractions ont vu le jour. L'amende maximale pour la récidive d'une infraction de catégorie 3 est plus élevée que pour la récidive d'une infraction de catégorie 4, censée être plus grave que l'infraction de catégorie 3. Où est la logique? Les agents assermentés interviendront-ils bien en toute indépendance? Qui empochera, en fin de compte, le produit des amendes? Enfin, le projet de loi à l'examen aura bien une incidence considérable sur les personnes en situation de précarité. L'ensemble du projet de loi doit être réécrit en collaboration avec la SNCB et adapté à la réalité des usagers.

M. Marcel Cheron (Ecolo-Groen) adhère à l'objectif poursuivi par le projet de loi à l'examen, mais pas à sa mise en œuvre, surtout parce que ce projet méconnaît de façon flagrante les droits de la défense. De plus, la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse est non seulement contournée, mais également vidée de sa substance, dès lors qu'à partir de 14 ans, le mineur sera confronté à un monstre administratif qui pourra lui infliger des amendes pour la moindre infraction, amendes qui devront d'ailleurs être payées par la personne responsable. Le rôle du service de médiation est méconnu en dépit de ce que prévoyait l'accord de gouvernement, qui annonçait davantage de médiation. Enfin, on peut se demander qui va appliquer ce système. Les préposés du Thalys et de l'Eurostar pourront manifestement aussi intervenir en tant qu'agents constatateurs. Or, les accompagnateurs de train éprouvent déjà des difficultés à coexister en paix avec les voyageurs. Après l'entrée en de la loi en projet, leur mission sera encore plus compliquée. La question décisive est de savoir si tant la SNCB qu'Infrabel seront à même d'appliquer correctement cette compétence supplémentaire.

Mevrouw Isabelle Poncelet (cdH) onderstreept dat uit de meegedeelde adviezen blijkt dat een aantal bepalingen van voorliggend wetsontwerp door de betrokken reizigersorganisaties en ombudsdienst niet worden gebillijkt. Een minderjarige zou niet vanaf het zesde maar vanaf het eerste feit recht op bemiddeling moeten hebben. Het is ook niet goed dat de bemiddeling luidens artikel 53 de boeteprocédure niet schorst. Tot slot is de verweertermijn van twee weken veel te kort. Deze termijn behoort te worden verdubbeld.

3.2. **Antwoorden van de minister**

Scope inbreuken

Er worden geen nieuwe inbreuken ingevoerd. Alleen wordt in de meeste gevallen vermeden dat ze in eerste instantie door het gerecht moeten worden behandeld.

Nieuwe procedure

Voorheen waren alle processen-verbaal "Pro Justitia". Voortaan zijn er vaststellingen en processen-verbaal "Pro Justitia".

Minnelijke schikking

De procedure zoals ze thans bestaat, is niet gewijzigd. De minnelijke schikking blijft de gewone procedure. Op de achterkant van het formulier C-170 wordt de overtreder aangemaand zich in regel te stellen, mits de betaling van 75 euro kosten. Men kan zich tot de klantendienst wenden. De klantendienst zal ook een aangetekend schrijven sturen. De ombudsdienst kan blijven tussenkomen. De administratieve procedure wordt opgestart van zodra er een proces-verbaal is opgesteld waaruit blijkt dat de betrokkene zich niet in regel stelt volgens de vervoersvoorwaarden.

Bevoegde instantie

Alleen de instantie die zich op administratief niveau over de inbreuken uitspreekt, is gewijzigd.

Bestemming boetes

De boetebedragen worden in de kas gestort van de bedrijven die de inkomsten misliepen, en wier bestraffende beambte de administratieve boete heeft opgelegd, in eerste instantie dus de met taken van openbare dienst belaste spoorondernemingen.

Mme Isabelle Poncelet (cdH) souligne qu'il ressort des avis communiqués que plusieurs dispositions du projet de loi à l'examen ne recueillent pas l'approbation des organisations de voyageurs ni du service de médiation. Un mineur devrait avoir droit à une médiation à partir du premier et non du sixième fait. L'intervenante regrette par ailleurs qu'il soit prévu à l'article 53 que la médiation ne suspend pas la procédure d'amende. Enfin, le délai de défense de deux semaines est bien trop court. Il convient de le doubler.

3.2. **Réponses du ministre**

Étendue des infractions

Le projet de loi à l'examen n'instaure pas de nouvelles infractions. Il vise seulement à éviter dans la majorité des cas que les infractions doivent être traitées en première instance par les juridictions de l'ordre judiciaire.

Nouvelle procédure

Tous les procès-verbaux étaient auparavant des "Pro Justitia". Désormais, il y a des constatations et des "Pro Justitia".

Règlement amiable

La procédure actuelle est maintenue. Le règlement amiable reste la procédure ordinaire. Le contrevenant est sommé par une mention figurant au verso du formulaire C-170 de se mettre en règle en payant 75 euros à titre de frais. On peut s'adresser au service clientèle. Celui-ci enverra aussi une lettre recommandée. Le service de médiation peut toujours intervenir. La procédure administrative est lancée dès qu'un procès-verbal est dressé dont il appert que la personne concernée ne s'est pas mise en règle conformément aux conditions de transport.

Instance compétente

Seule l'instance qui se penche au niveau administratif sur les infractions est modifiée dans le projet de loi.

Affectation des amendes

Le montant des amendes est versé dans la caisse des entreprises concernées par la perte de revenus et dont l'agent sanctionnateur a infligé l'amende administrative, c'est-à-dire en premier lieu les entreprises ferroviaires chargées de missions de service public.

Recht van verdediging

Volwassenen kunnen steeds schriftelijk bezwaar indienen. Voor inbreuken van categorie 4 en in geval van minderjarigen is er voorzien in een mondelinge verdediging.

Gebruik der talen

De toepasselijke taal is die van het Gewest waar de feiten werden vastgesteld.

Toegang databanken

Het gaat hier om het Rijksregister en de Kruispuntbank Voertuigen. Behalve Securail, de politiediensten en de spoorwegpolitie, die thans reeds toegang hebben tot deze databanken, zullen bij de NMBS en Infrabel slechts een beperkt aantal personen hiertoe toegang hebben.

Bemiddeling na zesde feit

Voor minderjarigen is bemiddeling slechts mogelijk vanaf het zesde feit. De minnelijke schikking blijft de normale procedure evenals de tussenkomst van de ombudsdienst. Ongeveer 60 000 minderjarigen hebben zich schuldig gemaakt aan een zesde feit. Om de werklast aan te kunnen zouden zes à zeven personen moeten worden aangeworven. Vanaf het tiende feit wordt de zaak doorverwezen naar het parket.

Termijnen

De termijn om bezwaar aan te tekenen in de gemeentes bedraagt veertien dagen, bij De Lijn is dit dertig dagen. Omwille van de uniformiteit kan worden overwogen de termijn overal op dertig dagen vast te leggen.

Vaststellende/bestrafende beambten

Treinbegeleiders zijn vandaag bij de NMBS de belangrijkste categorie vaststellende beambten. Zowel de vaststellende als de bestraffende beambten zullen een aparte vorming krijgen. Er liggen vijf koninklijke besluiten voor: een eerste gaat over de aanwerving en opleiding, een tweede betreft de voorwaarden waaraan bestraffende beambten moeten voldoen, een derde de beëdiging van de vaststellende beambten, een vierde bekrachtigt een protocol met het openbaar ministerie en een vijfde legt de minimumvoorwaarden van de bemiddeling vast.

Droit de la défense

Les adultes peuvent toujours introduire une réclamation écrite. Pour les infractions relevant de la catégorie 4 et lorsque des mineurs sont impliqués, une défense orale est possible.

Emploi des langues

Le régime linguistique applicable est celui de la région où les faits ont été constatés.

Accès aux banques de données

Il s'agit ici du Registre national et de la banque-carrefour des véhicules. Outre Securail, les services de police et la police des chemins de fer, qui ont déjà accès à ces banques de données, à la SNCB et Infrabel seul un nombre limité de personnes y aura accès.

Médiation après la sixième infraction

Pour les mineurs, la médiation ne sera envisageable qu'à partir de la sixième infraction. La transaction reste la procédure normale, tout comme l'intervention du médiateur. Près de 60 000 mineurs ont commis une sixième infraction. Pour pouvoir faire face à la charge de travail, il faudrait recruter de six à sept personnes. À partir de la dixième infraction, l'affaire est transmise au parquet.

Délais

Le délai pour introduire une réclamation dans les communes s'élève à 14 jours tandis qu'il est de 30 jours chez De Lijn. Pour des raisons d'uniformité, il pourrait être envisagé de fixer ce délai à 30 jours dans tout le pays.

Agents constatateurs/sanctionneurs

Les accompagnateurs sont actuellement la catégorie la plus importante d'agents constatateurs de la SNCB. Tant les agents sanctionneurs que les agents constatateurs suivront une formation spéciale. Cinq arrêtés royaux sont en préparation: le premier concerne le recrutement et la formation, le deuxième les conditions que les agents sanctionneurs devront remplir, le troisième la prestation de serment des agents constatateurs, le quatrième la confirmation d'un protocole conclu avec le ministère public et le cinquième les conditions minimales à remplir pour la médiation.

Onafhankelijkheid beëdigde beambten

De beëdigde beambten ageren in alle onafhankelijkheid. Zij hebben in de uitoefening van de taak waarvoor ze werden beëdigd geen instructies van hiërarchische oversten op te volgen. De NMBS noch Infrabel kunnen derhalve als rechter en partij worden beschouwd.

Garanties minderjarigen

Iedere vaststelling wordt aan het parket gemeld. De minderjarige kan zich steeds mondeling verdedigen en de bijstand van een advocaat bekomen. De bestraffende beambte moet steeds bemiddeling voorstellen. De boete kan nooit hoger zijn dan 175 euro. De jeugdrechtbank blijft bevoegd. De wet van 1965 ter bescherming van de minderjarigen wordt onverkort gerespecteerd. Ten slotte zijn de ouders of voogden burgerlijk aansprakelijk voor betaling van de boete. De aansprakelijkheid van minderjarigen vanaf 14 jaar wordt op geen enkele manier uitgebreid.

Verplicht uitstappen

Bij de vaststelling van een inbreuk wordt de overtreder niet verplicht uit te stappen in het eerstvolgende station maar wel uitgenodigd zich binnen drie dagen in regel te stellen.

Rol ombudsdienst

In de fase van de minnelijke schikking kan de ombudsdienst steeds tussenbeide komen.

Kansarmoede

Het is aan de ombudsdienst om concrete gevallen aan te kaarten.

3.3. Replieken

De heer David Geerts (sp.a) vindt in het voorliggend wetsontwerp geen enkel aanknopingspunt waaruit zou blijken dat administratieve boetes slechts kunnen worden opgelegd nadat de minnelijke schikking heeft gefaald. Bovendien vreest de spreker dat voor vergeetachtige mensen of jongeren met een handicap de wet zonder pardon zal worden toegepast terwijl deze personen a priori helemaal niet te kwader trouw handelden. Ook de kinderrechtcommissaris heeft zijn bezorgdheid geuit over de toepassing van voorliggend wetsontwerpen op minderjarigen vanaf 14 jaar.

Indépendance des agents assermentés

Les agents assermentés agissent en toute indépendance. Ils ne doivent obéir à aucune instruction venant de leurs supérieurs hiérarchiques dans l'exercice des fonctions pour lesquelles ils ont été assermentés. Ni la SNCB ni Infrabel ne pourront par conséquent être considérés comme étant à la fois juge et partie.

Garanties offertes aux mineurs

Chaque constat est communiqué au parquet. Le mineur peut toujours se défendre oralement et obtenir l'assistance d'un avocat. L'agent sanctionnateur doit toujours proposer une médiation. L'amende ne peut jamais dépasser la somme de 175 euros. Le tribunal de la jeunesse reste compétent. La loi de 1965 relative à la protection des mineurs est respectée intégralement. Enfin, les parents ou les tuteurs sont civilement responsables pour le paiement de l'amende. La responsabilité des mineurs à partir de 14 ans n'est nullement étendue.

Descente obligatoire

En cas de constat d'une infraction, le contrevenant n'est pas obligé de descendre à la prochaine gare mais et invité à se mettre en règle dans les trois jours.

Rôle du service de médiation

Le service de médiation peut toujours intervenir dans la phase de règlement à l'amiable.

Pauvreté

Il appartient au service de médiation de faire l'inventaire des cas concrets.

3.3. Répliques

M. David Geerts (sp.a) ne trouve aucun élément dans le projet de loi à l'examen qui ferait apparaître que des amendes administratives ne peuvent être infligées qu'après que le règlement amiable a échoué. L'intervenant craint en outre que la loi soit appliquée sans indulgence aux personnes distraites ou aux jeunes handicapés alors que ces dernières n'agissent a priori pas du tout de mauvaise foi. Le commissaire aux droits de l'enfant a également exprimé son inquiétude au sujet de l'application des projets de loi à l'examen aux mineurs à partir de 14 ans.

De heer Marcel Cheron (Ecolo-Groen) stelt dat eerst het intern reglement van de NMBS behoort te worden toegepast vooraleer de administratieve boete te overwegen.

3.4. BIJKOMENDE **antwoorden**

Toepassing wet

Artikel 32, § 1 stelt duidelijk dat geen administratieve boete zal worden opgelegd indien de overtreder zijn situatie heeft geregulariseerd conform de vervoersvoorwaarden.

Filters

Voor de overtreder te goeder trouw zijn er drie filters: de klantendienst van de NMBS, Ombudsrail en de bestraffende beambte die speciaal zal worden opgeleid om geval per geval te oordelen of er gesanctioneerd moet worden en wat de sanctie dan wel moet zijn.

4. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen

Artikel 1

Dit artikel wordt zonder verdere bespreking ongewijzigd en eenparig aangenomen.

Artikel 2

De heer David Geerts (sp.a) merkt op dat in § 17 de vaststellende beambten personeelsleden van de spooronderneming als zodanig kunnen zijn terwijl in § 18 de bestraffende beambten wel degelijk lid moeten zijn van spoorwegondernemingen belast met taken van openbare dienst. Behoren eerstgenoemden ook niet aan dezelfde voorwaarden te voldoen als laatstgenoemden?

De minister is aanvankelijk te vinden voor een amendement in die zin – amendement nr. 8 (DOC 54 2869/002, blz. 10), ingediend door leden van zowel de meerderheid als de oppositie – maar verklaart dat de vaststellende beambten lid kunnen zijn van de federale en lokale politie alsook van de spoorwegpolitie en van de NMBS en Infrabel. In ieder geval moeten de betreffende beambten door de Koning worden aangewezen. De precisering “spoorwegondernemingen belast met taken van openbare dienst” is derhalve slechts aangewezen voor de bestraffende beambten in § 18, niet voor de vaststellende beambten in § 17.

Amendement nr. 8 wordt hierop ingetrokken.

M. Marcel Cheron (Ecolo-Groen) estime qu’il convient tout d’abord d’appliquer le règlement interne de la SNCB avant d’envisager l’amende administrative.

3.4. **Réponses supplémentaires**

Application de la loi

L’article 32, § 1^{er}, dispose clairement qu’aucune amende administrative ne sera infligée si le contrevenant a régularisé sa situation conformément aux conditions de transport.

Filtres

Pour le contrevenant de bonne foi il y a trois filtres: le service clientèle de la SNCB, le service de médiation pour les voyageurs ferroviaires et l’agent sanctionnateur qui bénéficiera d’une formation spéciale pour juger au cas par cas s’il y a lieu de sanctionner et quelle doit être la sanction.

4. Discussion des articles et votes

Article 1^{er}

Cet article ne donne lieu à aucune observation et est adopté à l’unanimité.

Article 2

M. David Geerts (sp.a) fait observer qu’au 17^o, les agents constatateurs peuvent être membres du personnel de l’entreprise ferroviaire alors qu’au 18^o, les agents sanctionneurs doivent être membres des entreprises ferroviaires chargées de missions de service public. Les premiers cités ne doivent-ils pas remplir les mêmes conditions que les seconds nommés?

Le ministre est initialement favorable à un amendement en ce sens – amendement n° 8 (DOC 54 2869/002, p. 10), présenté par des membres tant de la majorité que de l’opposition – mais il déclare que les agents constatateurs peuvent être membres de la police fédérale et locale ainsi que de la police des chemins de fer, de la SNCB et d’Infrabel. En tout état de cause, les agents concernés doivent être désignés par le Roi. La précision “entreprises ferroviaires chargées de missions de service public” n’est par conséquent applicable qu’aux seuls agents sanctionneurs du 18^o, pas aux agents constatateurs du 17^o.

L’amendement n° 8 est retiré.

Dit artikel wordt ongewijzigd aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikelen 3 tot 7

Deze artikelen worden zonder verdere bespreking achtereenvolgens ongewijzigd aangenomen met 10 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 8

De heer David Geerts (sp.a) wenst te vernemen of voor de in dit artikel opgesomde inbreuken ook statistieken voorhanden zijn en vallen onder het in de memorie van toelichting vermelde cijfer van meer dan 360 000.

De minister bevestigt dat dit laatste cijfer alleen slaat op het aantal gevallen van zwaartrijden en dus niet op de in dit artikel opgesomde inbreuken.

Dit artikel wordt ongewijzigd aangenomen met 10 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 9

Mevrouw Inez De Coninck (N-VA) wenst ter weten of het verspreiden van folders aan een station zoals dat van Gent Sint-Pieters of, zoals in Leuven, in een tunnel onder de sporen of op de fietsersbrug krachtens dit artikel strafbaar is.

De minister preciseert dat voor al dit soort acties op het domein van de NMBS een voorafgaande toelating is vereist.

Dit artikel wordt ongewijzigd aangenomen met 10 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 10

De heer David Geerts (sp.a) wijst op het vage begrip "overlast". Kan muziek spelen ook als "overlast" worden aangemerkt? Hoe zullen de boetes worden gevorderd van mensen zonder bestaansmiddelen?

De minister antwoordt dat een en ander zal afhangen van de omstandigheden.

Dit artikel wordt ongewijzigd aangenomen met 10 stemmen en 2 onthoudingen.

Cet article est adopté sans modification par 9 voix et 2 abstentions.

Articles 3 à 7

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation et sont successivement adoptés sans modification par 10 voix et 2 abstentions.

Article 8

M. David Geerts (sp.a) demande si des statistiques sont également disponibles en ce qui concerne les infractions énumérées dans cet article et si ces infractions sont englobées dans le chiffre de plus de 360 000 mentionné dans l'exposé des motifs.

Le ministre confirme que ce dernier chiffre concerne exclusivement le nombre de cas de déplacement sans titre de transport et donc pas les infractions énumérées dans cet article.

Cet article est adopté sans modification par 10 voix et 2 abstentions.

Article 9

Mme Inez De Coninck (N-VA) demande si la diffusion de dépliants à une gare comme celle de Gand-Saint-Pierre ou, comme à Louvain, dans un tunnel sous les voies ou sur la passerelle réservée aux cyclistes est punissable en vertu de cet article.

Le ministre précise qu'une autorisation préalable est nécessaire pour toutes ces actions sur le domaine de la SNCB.

Cet article est adopté sans modification par 10 voix et 2 abstentions.

Article 10

M. David Geerts (sp.a) relève le caractère vague de la notion de "nuisances". Jouer de la musique peut-il également être considéré comme une "nuisance"? Comment obtiendra-t-on le paiement des amendes de la part des personnes démunies de ressources?

Le ministre répond que tout dépendra des circonstances.

Cet article est adopté sans modification par 10 voix et 2 abstentions.

Artikel 11 en 12

Deze artikelen worden zonder verdere bespreking achtereenvolgens ongewijzigd aangenomen met 10 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 13

De heer David Geerts (sp.a) wijst op het feit dat recent een aantal treinen gedurende uren ergens te lande hebben stilgestaan en de reizigers noodgedwongen de ramen en deuren hebben geopend. Komen deze mensen op grond van dit artikel dan in aanmerking voor een boete? Wat wordt begrepen onder de term “consignes”? Moeten niet alle gevallen in de vervoersvoorwaarden worden opgesomd?

De heer Marcel Cheron (Ecolo-Groen) wijst erop dat weldra een nieuwe startprocedure zal worden geïntroduceerd. Zal dit artikel dan nog aangepast zijn aan de werkelijke toestand?

De minister antwoordt dat “consignes” onder meer pictogrammen kunnen zijn en niet noodzakelijk in de vervoersvoorwaarden opgenomen moeten zijn. Voor het overige – wanneer deuren en ramen van een stilstaande trein worden geopend – geldt het principe “nood breekt wet”. Ten slotte zal de wet niet binnen een redelijke termijn – wanneer een andere startprocedure zou worden ingevoerd – gewijzigd dienen te worden.

Dit artikel wordt ongewijzigd aangenomen met 10 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 14

De heer David Geerts (sp.a) vraagt zich af in welke gevallen men zonder vervoersbewijs op een trein kan stappen.

De minister haalt het voorbeeld aan van een trein waar honderden toeristen opstappen, waarna de afrekening aan boord gebeurt. Dit artikel is vooral belangrijk vanuit het oogpunt van de verzekering. Reizigers zijn immers slechts verzekerd voor zover ze in een bezit zijn van een vervoersbewijs of van een toelating om het rijtuig te betreden.

Dit artikel wordt ongewijzigd aangenomen met 10 stemmen en 2 onthoudingen.

Art. 11 et 12

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation et sont successivement adoptés sans modification par 10 voix et 2 abstentions.

Article 13

M. David Geerts (sp.a) relève le fait que, récemment, plusieurs trains ont été bloqués pendant des heures en rase campagne, obligeant les voyageurs à ouvrir portes et fenêtres. Ces personnes risquent-elles une amende en vertu de cet article? Qu’entend-on par le mot “consignes”? Ne convient-il pas d’énumérer tous les cas dans les conditions de transport?

M. Marcel Cheron (Ecolo-Groen) indique qu’une nouvelle procédure de départ va bientôt être introduite. Cet article sera-t-il encore adapté à la situation réelle?

Le ministre répond que les “consignes” peuvent notamment être des pictogrammes et ne doivent pas nécessairement figurer dans les conditions de transport. Pour le reste – lorsqu’on ouvre portes et fenêtres d’un train à l’arrêt –, c’est le principe “nécessité fait loi” qui est d’application. Enfin, la loi ne devra pas être modifiée dans un délai raisonnable – lors de l’introduction d’une autre procédure de départ.

Cet article est adopté sans modification par 10 voix et 2 abstentions.

Article 14

M. David Geerts (sp.a) se demande dans quel cas le voyageur peut monter à bord d’un train sans titre de transport.

Le ministre cite l’exemple d’un train dans lequel montent des centaines de touristes à la suite de quoi le règlement se fait à bord. Cet article est surtout important du point de vue de l’assurance. En effet, les voyageurs ne sont assurés qu’à partir du moment où ils sont en possession d’un titre de transport ou d’une autorisation d’accès aux voitures.

Cet article est adopté sans modification par 10 voix et 2 abstentions.

Artikelen 15 tot 20

Deze artikelen worden zonder verdere bespreking achtereenvolgens ongewijzigd aangenomen met 10 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 21

Mevrouw Inez De Coninck (N-VA) dient samen met anderen amendement nr. 7 (DOC 54 2869/002, blz. 8-9) in, dat beoogt het eerste lid van § 1 te vervangen teneinde het ontworpen artikel meer te doen overeenstemmen met de werkelijkheid. Van het verbod om binnen een bepaalde straal te bouwen moet afgeweken kunnen worden. Iedere afwijking moet evenwel gerechtvaardigd zijn vanuit het oogpunt van de exploitatieveiligheid.

Amendement nr. 7 wordt eenparig aangenomen.

Dit artikel wordt, zoals gewijzigd, aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikelen 22 tot 25

Deze artikelen worden zonder verdere bespreking achtereenvolgens ongewijzigd aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 26

Dit artikel wordt zonder verdere bespreking ongewijzigd aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 27

De heer David Geerts (sp.a) wenst te weten of men dit artikel – dat het afnemen van een vervoersbewijs mogelijk maakt – ook van toepassing is op een Go-Pass, waar meerdere ritten op ingeschreven kunnen worden.

De minister stelt dat dit mogelijk is indien de gebruiksvoorwaarden van de Go-Pass zelf niet worden nageleefd. In andere gevallen moet men rekenen op het gezond verstand van de vaststellende beambten.

Dit artikel wordt ongewijzigd aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

Articles 15 à 20

Ces articles ne font l'objet d'aucune observation et sont successivement adoptés sans modification par 10 voix et 2 abstentions.

Article 21

Mme Inez de Coninck (N-VA) et consorts présentent l'amendement n° 7 (DOC 54 2869/2, p. 8-9) tendant à remplacer le § 1^{er}, alinéa 1^{er}, afin que l'article en projet soit plus conforme à la réalité. Il convient de pouvoir déroger à l'interdiction de construire dans un certain rayon. Toutefois, toute dérogation devra être justifiée du point de vue de la sécurité d'exploitation.

L'amendement n° 7 est adopté à l'unanimité.

Cet article, ainsi amendé, est adopté par 9 voix et 2 abstentions.

Articles 22 à 25

Ces articles ne font l'objet d'aucune observation et sont successivement adoptés sans modification par 9 voix et 2 abstentions.

Article 26

Cet article est adopté sans observations et sans modification par 9 voix et 2 abstentions.

Article 27

M. David Geerts (sp.a) aimerait savoir si cet article, qui autorise le retrait d'un titre de transport, s'appliquera également au Go Pass, sur lequel il est possible d'inscrire plusieurs trajets.

Le ministre répond qu'un retrait sera possible si les conditions d'utilisation du Go Pass n'ont pas été respectées. Dans les autres cas, il faudra compter sur le bon sens des agents constatateurs.

Cet article est adopté, sans modification, par 9 voix et 2 abstentions.

Artikelen 28 tot 30

Deze artikelen worden zonder verdere bespreking achtereenvolgens ongewijzigd aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 31

De heer David Geerts (sp.a) haalt een opmerking van de Raad van State (DOC 54 2869/1, blz. 82) volgens dewelke het onlogisch is dat de maximumboete ingeval van recidive van een inbreuk van categorie 4 lager is dan de maximumboete ingeval van recidive van een inbreuk van categorie 3, die als minder ernstig wordt beschouwd. In de hiërarchie van de normen is dit ongehoord.

De minister stelt voor dat deze maximumbedragen worden aangepast zodanig dat de maximumboete ingeval van recidive van een inbreuk van categorie 4 hoger is dan de maximumboete ingeval van recidive van een inbreuk van categorie 3.

De heer Geerts c.s. dienen hierop amendement nr. 9 (DOC 54 2869/002, blz. 11) in om deze anomalie recht te trekken.

Amendement nr. 9 wordt eenparig aangenomen.

Dit artikel wordt, zoals gewijzigd, aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikelen 32 tot 42

Deze artikelen worden zonder verdere bespreking achtereenvolgens ongewijzigd aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 43

De heer David Geerts (sp.a) stelt dat inzake termijnen naar meer eenvormigheid moet worden gestreefd. Dertig in plaats van veertien dagen zou de minimumnorm moeten zijn. In deze soort inbreuken is niet alleen de overtreder zelf betrokken, maar vaak ook een ouder of een voogd, die de nodige tijd moet krijgen om zich tegen de in het vooruitzicht gestelde administratieve boete te kunnen verweren.

Amendement nr. 1 van de heer Devin c.s. (DOC 54 2869/002), die de tijd voor verweer verdubbelt, wordt eenparig aangenomen.

Articles 28 à 30

Ces articles ne font l'objet d'aucune observation et sont successivement adoptés, sans modification, par 9 voix et 2 abstentions.

Article 31

M. David Geerts (sp.a) cite l'une des observations du Conseil d'État (DOC 54 2869/1, p. 82) selon laquelle il est illogique que l'amende maximale infligée en cas de récidive pour une infraction de catégorie 4 soit moins élevée que l'amende maximale infligée en cas de récidive pour une infraction de catégorie 3, pourtant considérée comme moins grave. La hiérarchie des normes n'est pas respectée.

Le ministre propose d'adapter ces plafonds afin que l'amende maximale en cas de récidive pour une infraction de catégorie 4 soit plus élevée que l'amende maximale en cas de récidive pour une infraction de catégorie 3.

M. Geerts et consorts présentent ensuite l'amendement n° 9 (DOC 54 2869/2, p. 11) tendant à corriger cette anomalie.

L'amendement n° 9 est adopté à l'unanimité.

Cet article, ainsi amendé, est adopté par 9 voix et 2 abstentions.

Articles 32 à 42

Ces articles ne font l'objet d'aucune observation et sont successivement adoptés, sans modification, par 9 voix et 2 abstentions.

Article 43

M. David Geerts (sp.a) indique qu'il faut tendre vers une plus grande uniformité en matière de délais. La norme de trente jours au lieu de quinze devrait être la norme minimum. Ce type d'infraction ne concerne pas seulement le contrevenant. Un parent ou un tuteur est aussi souvent concerné. Et l'intéressé doit disposer du temps nécessaire pour pouvoir se défendre contre l'amende administrative envisagée.

L'amendement n° 1 de M. Devin et consorts (DOC 54 2869/002), qui double le temps imparti à un défenseur, est adopté à l'unanimité.

Het amendement nr. 4 (DOC 54 2869/2, blz. 5) van mevrouw Poncelet en amendement nr. 6 van de heer Devin (DOC 54 2869/2, blz. 7) worden zonder verdere bespreking achtereenvolgens verworpen met 9 tegen 1 stem en 1 onthouding.

Dit artikel wordt, zoals gewijzigd, aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 44

Dezelfde opmerking als onder artikel 43 heeft betrekking op de korte termijn waarin men zich kan verweren.

Amendement nr. 2 (DOC 54 2869/2, blz. 3) van mevrouw Lalieux c.s. die voorziet in de verdubbeling van de termijn van veertien dagen wordt eenparig aangenomen.

Dit artikel wordt, zoals gewijzigd, aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikelen 45 tot 52

Deze artikelen worden zonder verdere bespreking achtereenvolgens ongewijzigd aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 53

Mevrouw Isabelle Poncelet (cdH) dient amendement nr. 5 (DOC 54 2869/2, blz. 6) in om dit artikel weg te laten. De bemiddeling moet wel degelijk het opleggen van de administratieve boete schorsen, anders moet de bemiddeling plaats hebben op de zeer korte termijn van twee weken.

Amendement nr. 5 wordt verworpen met 9 tegen 2 stemmen.

Het artikel wordt ongewijzigd aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikelen 54 en 55

Deze artikelen worden zonder verdere bespreking achtereenvolgens ongewijzigd aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen.

L'amendement n° 4 (DOC 54 2869/002, p. 5) de Mme Poncelet et l'amendement n° 6 de M. Devin (DOC 54 2869/002, p. 7) sont successivement rejetés, sans discussion, par 9 voix contre une et une abstention.

Cet article, ainsi modifié, est adopté par 9 voix et 2 abstentions.

Article 44

Une observation identique à celle formulée à propos de l'article 43 porte sur la brièveté du délai accordé à l'intéressé pour se défendre.

L'amendement n° 2 (DOC 54 2869/2, p. 3) de Mme Lalieux et consorts tendant à doubler le délai de quinze jours est adopté à l'unanimité.

Cet article, ainsi modifié, est adopté par 9 voix et 2 abstentions.

Articles 45 à 52

Ces articles sont successivement adoptés, sans discussion et sans modification, par 9 voix et 2 abstentions.

Article 53

Mme Isabelle Poncelet (cdH) présente un amendement n° 5 (DOC 54 2869/002, p. 6) tendant à supprimer cet article. La médiation doit effectivement suspendre la décision infligeant une amende administrative, faute de quoi la médiation devra avoir lieu dans le délai très court de deux semaines.

L'amendement n° 5 est rejeté par 9 voix contre 2.

L'article est adopté, sans modification, par 9 voix et 2 abstentions.

Articles 54 et 55

Ces articles sont successivement adoptés, sans discussion et sans modification, par 9 voix et 2 abstentions.

5. Toepassing van artikel 83 van het Reglement van de Kamer

De heer David Geerts (sp.a) verzoekt voor de eindstemming om de toepassing van artikel 83 van het Kamerreglement, dat voorziet in een tweede lezing.

De rapporteur,

Marcel CHERON

De voorzitter,

Karine LALIEUX

Uitvoeringsbesluiten krachtens artikel 108 van de Grondwet: zie de vijf besluiten waarvan sprake onder de titel “vaststellende/bestrafende ambtenaren” in de antwoorden van de minister.

BIJLAGEN: Adviezen van diverse instanties.

- Advies (in het Frans) van 30 september 2016 van de federale ombudsman
- Advies van 19 februari 2018 van Ombudsrail
- Advies van 20 februari 2018 van *Navetteurs.be* en *TreinTramBus*
- Advies van 20 februari 2018 van ACV Transcom

5. Application de l'article 83 du règlement de la Chambre

M. David Geerts (sp.a) demande, avant le vote final, l'application de l'article 83 du règlement de la Chambre, qui prévoit une deuxième lecture.

Le rapporteur,

Marcel CHERON

La présidente,

Karine LALIEUX

Arrêtés d'exécution en vertu de l'article 108 de la Constitution: voir les cinq arrêtés dont question sous le titre “agents constatateurs/sanctionateurs” dans la réponse du ministre.

ANNEXES : Avis d'instances diverses.

- Avis du 30 septembre 2016 du médiateur fédéral
- Avis du 19 février 2018 d'*Ombudsrail*
- Avis du 20 février 2018 de *Navetteurs.be* et *TreinTramBus*
- Avis (en néerlandais) du 20 février 2018 de la CSC Transcom


le **Médiateur fédéral**

un pont entre le citoyen et l'administration

Madame Karine Lalieux
Présidente
Commission de l'Infrastructure, des Communications
et des Entreprises publiques
Chambre des représentants
Palais de la Nation
1008 BRUXELLES

PAR PORTEUR

votre courrier du
23 juin 2016

votre référence

notre référence
OPER/DC/ym/16005Bruxelles
le **30 SEP. 2016**personne de contact
Cardon, Donaldtéléphone
02 289 27 49adresse e-mail
donald.cardon@mediateurfederal.be**Proposition de loi sur les amendes administratives SNCB**

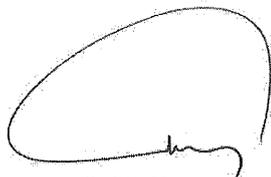
Madame la Présidente,

Vous trouverez en annexe l'avis du Médiateur fédéral sur la proposition de loi n° 1578/14 du 16 janvier 2016 modifiant la loi du 25 juillet 1891 révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer en ce qui concerne les amendes administratives.

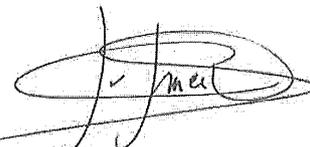
Nous vous en souhaitons bonne réception et restons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de notre haute considération.

Les médiateurs fédéraux,



Guido Herman



Catherine De Bruecker

Annexe : avis du Médiateur fédéral.

Rue de Louvain 48 bte 6 | 1000 Bruxelles
tél. 02 289 27 27 | numéro gratuit 0800 99 961 | fax 02 289 27 28 | contact@mediateurfederal.be | www.mediateurfederal.be

Avis concernant la proposition de loi du 12 janvier 2016 modifiant la loi du 25 juillet 1891 révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer en ce qui concerne les amendes administratives (Doc. parl., Chambre des représentants, n° 54 - 1578/001)

A. Introduction

Par courrier du 23 juin 2016, la Chambre des représentants a transmis au Médiateur fédéral une demande d'avis de la Commission de l'Infrastructure, des Communications et des Entreprises publiques au sujet de la proposition de loi du 16 janvier 2016 modifiant la loi du 25 juillet 1891 révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer en ce qui concerne les amendes administratives (ci-après « la proposition de loi »).

La demande d'avis fait état de certains problèmes juridiques au sujet desquels elle demande l'avis du Médiateur fédéral :

- la SNCB n'est pas une administration ;
- les agents habilités à infliger des amendes doivent présenter des garanties d'impartialité suffisantes ;
- la question du statut de ces agents : assermentés ou non, statutaires ou non.

La mission légale du Médiateur fédéral consiste à examiner le fonctionnement des autorités administratives fédérales à partir des réclamations des citoyens ou des investigations demandées par la Chambre des représentants et à en tirer les recommandations qu'il juge utiles pour améliorer le fonctionnement de l'administration et renforcer la confiance des citoyens envers l'autorité. Pour exercer cette mission, il s'appuie sur une grille de normes de bonne conduite administrative¹.

Le présent avis est rendu en partant de cette expérience et de cette grille de lecture.

Le présent avis ne prétend pas remplacer un avis de la section Législation du Conseil d'Etat. Il ne prétend pas plus à l'exhaustivité.

Par ailleurs, compte tenu du lien étroit qui existe entre la proposition du 16 janvier 2016 et les compétences du Médiateur pour les voyageurs ferroviaires, le Médiateur fédéral a consulté ce service.

B. Objet de la proposition de loi

Observation préliminaire : l'intention des auteurs de la proposition exprimée dans les développements et le commentaire des articles ne se retrouve pas toujours dans le dispositif. En cas de contradiction, c'est le dispositif qui prime².

¹ Délai raisonnable, gestion consciencieuse, application conforme des règles de droit, information passive, information active, raisonnable et proportionnalité, coordination efficace, confiance légitime, accès approprié, sécurité juridique, motivation adéquate, égalité, courtoisie, droit d'être entendu et impartialité.

² Conseil d'Etat, Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, 2008, p. 11.


le Médiateur fédéral

30 septembre 2016

1

La proposition de loi permet de sanctionner certaines infractions commises par des utilisateurs des chemins de fer par une amende administrative en remplacement de la procédure pénale en vigueur ; il s'agit des infractions suivantes³ :

- se pencher en dehors des voitures ou ouvrir les portes avant l'arrêt complet du train, entraver le fonctionnement des dispositifs d'alarme, de sécurité, de protection, d'information ou de ventilation et les utiliser en dehors des conditions de transport, voyager avec des objets encombrants ou dangereux ;
- le refus de céder sa place assise à certaines catégories de personnes ;
- voyager ou accéder aux quais sans titre de transport valable ou ne pas s'en procurer un en se conformant aux conditions générales de transport.

D'après les développements de la proposition de loi, celle-ci, vise à créer la base juridique nécessaire pour lutter plus efficacement contre certaines infractions à la législation et à la réglementation sur les chemins de fer. Elle vise principalement à lutter plus efficacement contre les déplacements sans titre de transport qui constituent l'essentiel des infractions visées.

Les développements renvoient au nombre croissant de voyageurs sans titre de transport valable. La moitié des infractions ne sont pas régularisées à l'amiable. « Le nombre de ces dossiers est tellement important que la procédure qui prévoit l'engagement de poursuites pénales n'est plus adéquate » parce que la charge de travail des tribunaux ne leur permettrait pas d'aboutir rapidement à une condamnation pénale. Les condamnations en première instance ne sont prononcées que près d'un an et demi après les faits et les poursuites pénales n'aboutissent à une condamnation que dans un nombre très limité de cas non régularisés à l'amiable ; les auteurs en déduisent que la procédure pénale ne permet pas de lutter assez efficacement contre ces infractions.

La proposition de loi donne en outre au Roi la possibilité de dépénaliser d'autres infractions à la réglementation des chemins de fer que celles retenues dans la proposition.

Par ailleurs, la proposition de loi:

- instaure la possibilité d'infliger ces amendes administratives aux mineurs de 16 ans accomplis ;
- instaure la responsabilité civile des parents, tuteurs, ... des mineurs pour les amendes administratives ou pénales ;
- ajoute à la liste existante des infractions passibles d'une interdiction judiciaire d'accès aux installations ferroviaires une série de nouvelles infractions, entend porter le délai maximal pour écarter une personne des trains et du domaine ferroviaire de 15 jours à 6 mois et entend doubler la durée de cette interdiction en cas de récidive.

C. La situation actuelle

Le système existant de sanctions et indemnités est réglé par une série de lois parfois très anciennes qui confèrent des pouvoirs étendus au Roi et par les arrêtés royaux pris en exécution de ces lois, auxquels viennent s'ajouter des changements intervenus par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques et le contrat de gestion entre l'Etat et la SNCB.

Dans l'approche pénale actuelle, la SNCB constate des infractions ou, plus précisément, dresse des procès-verbaux de constatations matérielles pouvant constituer une infraction pénale, qu'elle transmet au Parquet, lequel décide s'il y a lieu ou non de poursuivre et, le cas échéant, de transmettre le dossier au Tribunal de Police.

³ Les articles 13, 14 et 15 de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 portant règlement de la police des chemins de fer.


le Médiateur fédéral

30 septembre 2016

2

Il est à noter que certaines des infractions pénales existantes constituent également des irrégularités au sens des conditions de transport de la SNCB (p. ex. voyager sans titre de transport valable⁴; utiliser le dispositif d'alarme ou de sécurité en dehors des conditions générales de transport⁵) ou qu'il y a quasi-identité entre les deux. Suite à un constat d'irrégularité (formulaire C170) ou un constat d'incivilité ou d'atteinte à la sécurité (formulaire C173), des montants forfaitaires – pouvant aller jusqu'à 225 euros - complémentaires au prix du voyage sont dus en vertu de ces conditions de transport.

Le voyageur sans titre de transport dispose d'un délai de 14 jours calendrier pour régulariser la situation en payant un montant forfaitaire de 75 euros, montant qui passe à 225 euros lorsque ce délai est dépassé.

Les contestations en matière d'irrégularités relèvent du Juge de Paix (sauf si le dossier est transmis au Parquet).

Les critères selon lesquels la SNCB choisit l'approche pénale ou l'approche basée sur les conditions de transport ne nous sont pas connus.

Cadre légal « pénal »

La loi du 6 mars 1818 *concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales* prévoit des peines d'emprisonnement de huit à quatorze jours et une amende de vingt-six à deux cents francs ou de l'une de ces peines seulement⁶ pour les infractions aux arrêtés royaux à l'égard desquelles les lois n'ont pas déterminé ou ne détermineront pas les peines particulières.

La loi du 12 avril 1835 *concernant les péages et les règlements de police sur les chemins de fer*, laisse au gouvernement le soin d'établir des règlements pour l'exploitation et la police de la nouvelle voie⁷ et d'établir des peines pour réprimer les infractions aux dispositions prises en vertu de la loi⁸.

La loi du 25 juillet 1891 *révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer* est celle qui fait l'objet de la proposition de loi ici discutée.

La première partie contient des mesures relatives à la conservation des chemins de fer et à la sûreté de leur exploitation (hauteur des arbres le long du chemin de fer, interdiction d'ériger certaines constructions ou bâtisses à une certaine distance du chemin de fer ou d'une certaine hauteur, etc. à titre d'exemple). Les infractions à ces dispositions sont sanctionnées pénalement⁹.

⁴ Article 15 de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 « Les véhicules ferroviaires et les quais ne sont accessibles qu'aux voyageurs qui, conformément aux conditions générales de transport de l'entreprise ferroviaire concernée, détiennent un titre de transport valable ou qui se conforment aux conditions générales de transport en s'en procurant un ». Article 16, §52 et 8 des conditions générales de vente : l'accompagnateur propose au voyageur d'acheter un titre de transport de la gamme de produits vendue dans le train au « Tarif à bord » [= supplément de 7 €] dans les cas suivants : absence de titre de transport (valable), etc. En cas de non-paiement dans le train, les dispositions en matière d'irrégularités sont d'application.

⁵ « faire un usage non justifié du signal d'alarme dans les trains » ou « faire un usage abusif du marteau de sécurité (vol inclus) » dans les conditions de transport de la SNCB.

⁶ Article 1^{er} de la loi du 6 mars 1818.

⁷ Article 2 de la loi du 12 avril 1835.

⁸ Article 3 de la loi du 12 avril 1835, lequel renvoie à la loi du 6 mars 1818.

⁹ Une amende de 26 à 200 francs. Article 7 de la loi du 25 juillet 1891.

le Médiateur fédéral

30 septembre 2016

3

La seconde partie traite du respect de la réglementation relative aux chemins de fer. Depuis le 1^{er} janvier 2014¹⁰, ce sont les membres du personnel¹¹ de HR Rail mis à disposition de la SNCB et d'Infrabel et les fonctionnaires de l'administration compétente pour le transport ferroviaire, désignés par le Roi et assermentés à cette fin, qui sont chargés de veiller au respect de la loi du 25 juillet 1891, de la loi du 12 avril 1835 et de leurs arrêtés d'exécution¹². Ils constatent les (éléments matériels susceptibles de constituer des) infractions au moyen de procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire¹³.

L'arrêté royal du 20 décembre 2007 portant règlement de la police sur les chemins de fer détaille les obligations du public en général, les obligations des voyageurs en particulier et les sanctions (pénales) : « *Toute infraction aux dispositions du présent arrêté est punissable, conformément à l'article 3 de la loi du 12 avril 1835 (...), même si elle a été commise par inadvertance* »¹⁴. La proposition de loi ici discutée propose de punir les infractions reprises dans trois articles de cet arrêté royal exclusivement par des sanctions administratives.

¹⁰ Jusqu'au 1^{er} juin 1999 (intégration de la police des chemins de fer dans la gendarmerie), la police des chemins de fer, chargée de veiller au respect de la loi, était composée d'agents de la SNCB disposant de compétences de police limitées sur un certain territoire. A partir du 1^{er} juin 1999, ce sont des agents statutaires de la SNCB, à l'exclusion de ceux qui font partie du service interne de gardiennage, et les fonctionnaires de l'administration compétente pour le transport ferroviaire qui sont chargés de veiller au respect de la loi (loi du 3 mai 1999). En 2002, les compétences de ces agents sont étendues à certaines infractions du Code pénal lorsqu'elles sont commises dans les trains ou gares (loi du 2 août 2002), compétence qui leur est retirée au 1^{er} janvier 2005 (loi du 25 juillet 2004). La loi du 25 juillet 2004 rétablit l'interdiction judiciaire d'accès aux exploitations ferroviaires. L'arrêté royal du 18 octobre 2004 adapte le texte à la nouvelle structure de la SNCB avec effet au 1^{er} janvier 2005. A partir du 9 janvier 2006, (des paragraphes sont introduits dans le texte de la loi et) les membres du personnel assermentés sont « subordonnés » aux membres statutaires de la SNCB Holding nommés par le Roi qui font partie du service qui est compétent pour la sécurité et la surveillance des chemins de fer. A partir du 1^{er} janvier 2014 (arrêté royal du 11 décembre 2013), ce sont les membres du personnel de HR Rail – juridiquement l'employeur des membres du personnel de la SNCB et d'Infrabel – et les fonctionnaires de l'administration compétente qui veillent au respect de la loi. Ils ne semblent plus être subordonnés à d'autres fonctionnaires.

¹¹ L'intention du Roi était de ne plus se référer exclusivement au personnel statutaire « dès lors qu'il convient d'éviter toute discrimination à l'égard du personnel contractuel ». L'arrêté royal du 9 novembre 2015 désigne les membres de HR Rail qui sont compétents pour la sécurité et la surveillance des chemins de fer mis à disposition du Corporate Security Service de la SNCB, de la SNCB et d'Infrabel. S'agit-il d'agents statutaires uniquement ou y a-t-il aussi des contractuels ? A côté de cela, des agents de Securail – reconnaissables à leur uniforme rouge – ont pour mission de contrôler le respect de la législation sur la police des chemins de fer sur l'ensemble du domaine ferroviaire. « Dans l'exercice de leurs attributions, tous ces membres du personnel assermentés peuvent être appelés à constater des infractions aux règlements sur les chemins de fer, lesquelles doivent être réprimées sans délai dans l'intérêt de la sécurité et de la régularité de l'exploitation ferroviaire » (Préambule de l'arrêté royal du 9 novembre 2015 modifiant l'arrêté royal du 13 septembre 2004 relatif à la sécurité des chemins de fer). L'article premier de l'arrêté royal du 13 septembre 2004 prévoit que Securail est « composé uniquement d'agents statutaires assermentés au sens de l'article 10 de la loi du 25 juillet 1891 sur la police des chemins de fer, qui se consacrent à plein temps à l'exercice des compétences mentionnées aux articles 10 à 12 de cette loi ». Comme on l'a vu plus haut, l'article 10 de la loi de 1891 a été modifié en 2013 pour permettre d'assermenter des contractuels également. On peut donc s'interroger sur les raisons pour lesquelles l'arrêté royal de 2004 n'a pas été adapté en ce sens (sauf si l'arrêté royal de novembre 2015 ne désigne que des agents statutaires).

¹² Article 10, §1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 25 juillet 1891.

¹³ Article 10, §1^{er}, alinéa second, de la loi du 25 juillet 1891.

¹⁴ Article 18, §1^{er}, de l'arrêté royal du 20 décembre 2007. On notera que la sanction/la peine elle-même ne figure pas dans cet arrêté, pas plus que dans la loi du 12 avril 1835, mais que cette dernière renvoie à la loi du 6 mars 1818 qui – elle – mentionne la peine.

le Médiateur fédéral

30 septembre 2016

4

Autre cadre légal

La loi du 25 août 1891 portant révision du Code de commerce concernant les contrats de transport indique notamment que les tarifs applicables aux transports de personnes en service intérieur sont publiés au Moniteur belge par voie d'avis¹⁵ ; qu'un règlement détermine les conditions d'admission des voyageurs au transport¹⁶ et que les actions nées du contrat de transport, à l'exception de celles qui résultent d'un fait qualifié par la loi pénale, sont prescrites par un an¹⁷.

La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques dispose que les règles et conditions spéciales selon lesquelles une entreprise publique autonome exerce les missions de service public qui lui sont confiées par la loi, sont arrêtées dans un **contrat de gestion** conclu entre l'Etat et l'entreprise publique concernée. Le contrat de gestion règle entre autres les principes gouvernant les tarifs pour les prestations fournies dans le cadre des tâches de service public (les " prestations de service public "). Les entreprises publiques autonomes déterminent les tarifs et les structures tarifaires pour les prestations de service public dans les limites des principes concernant les tarifs contenus dans le contrat de gestion. Toutefois, les tarifs maximums, ou les formules pour leur calcul, qui ne sont pas réglés dans le contrat de gestion, sont soumis à l'approbation du ministre dont relève l'entreprise publique. L'approbation est demandée par l'entreprise publique par le biais d'une demande écrite préalable, chiffrée et argumentée, au ministre dont relève l'entreprise publique.¹⁸

La mise en œuvre de ces habilitations dans les conditions de transport de la SNCB pose question quant à la qualification de ces conditions¹⁹ et de l'indemnité forfaitaire qui y est prévue en cas de voyages sans titre de transport :

- en utilisant les services de la SNCB, le voyageur adhère aux conditions de transport ; le contrat de transport de la SNCB est un contrat d'adhésion. Même comme entreprise publique, la SNCB reste soumise à la législation sur la protection des consommateurs qui interdit les clauses abusives²⁰. Certains tribunaux en déduisent la possibilité d'annuler ou de réduire l'indemnité forfaitaire.
- l'indemnité forfaitaire due en cas d'absence de titre de transport valable constitue selon la SNCB une amende pénale puisque le fait de voyager sans titre de transport valable constitue un délit pénal. Dans ce cas-ci, le délai de prescription ne serait pas celui d'un an valable pour la pénalité contractuelle, mais bien celui de cinq ans en cas de délit pénal²¹.

¹⁵ Article 13 de la loi du 25 août 1891, tel que modifié ou inséré par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

¹⁶ Article 16 de la loi du 25 août 1891.

¹⁷ Article 9, 3ème alinéa, de la loi du 25 août 1891.

¹⁸ Articles 3, §1^{er}, §2, 2° et 9, alinéa 2 de la loi du 21 mars 1991.

¹⁹ Olivier Beaujean, Amendes SNCB : erreur d'aiguillage ? in Echos du crédit et de l'endettement, n° 41, janvier-mars 2014.

²⁰ Cour Constitutionnelle, arrêt n° 159/2005 du 26 octobre 2005.

²¹ La Cour de Cassation a estimé que la SNCB est habilitée à imposer une indemnité forfaitaire et à la réclamer devant le juge répressif (Cass., 20 avril 1999, RG P971490N). « Les conditions de transport, faisant l'objet d'une publication au Moniteur belge, auraient ainsi un véritable caractère réglementaire » (Olivier Beaujean, op. cit.).

le Médiateur fédéral

30 septembre 2016

5

D. Analyse de la proposition de loi

La proposition de loi ne se limite pas à remplacer l'approche pénale pour certaines infractions - les « irrégularités commises dans le trafic des voyageurs » - par des amendes administratives ; elle modifie également l'approche pénale existante pour les autres infractions. Notre analyse portera dans un premier temps sur le régime pénal et ensuite sur le régime des amendes administratives.

1. Le régime pénal²²

1.1. Les sanctions

1.1.1. Peine d'emprisonnement ou amende

La proposition de loi prévoit que sans préjudice des dispositions du Code pénal, les infractions à la loi du 25 juillet 1891, à la loi du 12 avril 1835 et à leurs arrêtés d'exécution sont punies d'une **peine d'emprisonnement de huit à quatorze jours et d'une amende de 26 à 200 euros**, ou d'une de ces peines seulement. Pour ce qui est de la police des chemins de fer, la peine prévue correspond à la situation existante (loi du 6 mars 1818) en tenant compte du passage à l'euro.

Toutefois, pour les infractions à certaines dispositions relatives à la conservation des chemins de fer et à la sûreté de leur exploitation, la proposition de loi ajoute²³ à la sanction pénale existante - une amende de 26 à 200 euros -, une autre sanction pénale ; ces infractions sont désormais également²⁴ passibles d'une peine d'emprisonnement de 8 à 14 jours (au lieu d'une amende uniquement).

Ni les développements ni le commentaire des articles (la proposition de loi ne contient pas de commentaire sur ses deux premiers articles²⁵) n'indiquent l'objectif de ce changement²⁶.

Commentaire du Médiateur fédéral :

Les développements et le commentaire des articles étant muets à ce sujet et dans l'hypothèse où l'intention des auteurs est bien d'étendre les possibilités de répression pénale pour les infractions visées, la justification de cette mesure mérite d'être explicitée. A tout le moins y aurait-il lieu d'indiquer pour quelle raison ce type d'infractions est désormais passible d'une peine d'emprisonnement (la peine la plus lourde) pour les « riverains » des chemins de fer. Cela permettrait de contrôler si le moyen utilisé (une peine d'emprisonnement) n'est pas manifestement

²² Les articles 2, 3, 4, 5, 6 et 7 de la proposition de loi concernant les articles 7, 10, §1^{er}, §3, §4, alinéa 1^{er}, nouveaux, 10/1 nouveau, 11, 13 et 15 de la loi du 25 juillet 1891.

²³ Techniquement, la proposition de loi supprime l'article 7 existant de la loi du 25 juillet 1891 - lequel prévoit des sanctions pénales pour les infractions en matière de conservation et de sûreté de l'exploitation des chemins de fer - pour réinstaurer le contenu de cet article - en le modifiant - dans l'article 10, §1^{er} nouveau.

²⁴ Comme toute infraction aux lois visées et à leurs arrêtés d'exécution.

²⁵ Voyez à ce sujet la règle 3.13 des principes de technique législative du Conseil d'Etat.

²⁶ Certes, le commentaire relatif à l'article 3 de la proposition de loi dispose que "Les délits d'incivilité en matière ferroviaire qui peuvent être sanctionnés administrativement concernent tant la SNCB qu'Infrabel. ». C'est Infrabel qui est concerné au premier titre par les infractions en matière de conservation des chemins de fer et de sûreté de leur exploitation. Cependant, le commentaire concerne des sanctions administratives ; les sanctions dont il s'agit dans le dispositif sont des sanctions pénales prévues dans la loi de 1891 et qui ne concernent pas la police des chemins de fer. En outre, la proposition de loi vise essentiellement les incivilités commises par des voyageurs (« La présente proposition de loi vise principalement à lutter plus efficacement contre les déplacements sans titre de transport qui constituent l'essentiel des infractions visées ». Les infractions en matière de conservation et de sûreté d'exploitation des chemins de fer reprises dans la loi n'impliquent pas tant les voyageurs que les riverains des chemins de fer.

disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi (dans l'état actuel des développements : la répression des voyageurs sans titre de transport, principalement). La proposition de loi traite deux catégories de « personnes » différentes de la même manière : les voyageurs commettant des incivilités et les propriétaires riverains des chemins de fer qui ne respectent pas les prescrits en matière de conservation et de sûreté de l'exploitation des chemins de fer, sans justification.

1.1.2. *L'interdiction judiciaire d'accès*²⁷

Dans la loi existante, le juge peut déjà²⁸ imposer une peine accessoire en interdisant l'accès à l'ensemble ou à une partie des exploitations de la SNCB, d'Infrabel ou d'une ou plusieurs entreprises ferroviaires pour une période maximum de 15 jours pour une personne coupable d'une infraction à certains articles du Code pénal (menace d'attentat, fausse information relative à un attentat, crimes et délits contre les personnes, vols, ...) lorsque l'infraction a été commise dans un train, une gare ou ses dépendances. En cas de récidive, la période d'interdiction est de maximum six mois.

La proposition de loi supprime la possibilité d'interdiction partielle d'accès, étend les infractions au Code pénal pour lesquelles l'interdiction d'accès (à l'ensemble des exploitations) peut être prononcée (attentat à la pudeur, viol, corruption de la jeunesse et prostitution, outrages publics aux bonnes mœurs, incendie) et rend celle-ci obligatoire lorsque la peine principale comporte un emprisonnement effectif ou une amende d'au moins 500 euros. La proposition de loi précise en outre ce qu'il y a lieu d'entendre par récidive (une nouvelle condamnation pénale définitive endéans l'année suivant la date d'une condamnation pénale passée en force de chose jugée).

Le commentaire de l'article concerné indique qu'une interdiction d'accès de 15 jours « à peine » est sans effet : les peines d'emprisonnement qui sanctionnent les cas d'agression grave mentionnés dans le Code pénal ont en effet une durée plus longue que celle de l'interdiction d'accès. D'après les auteurs, cette sanction supplémentaire a expiré depuis longtemps lorsqu'une personne condamnée sur la base d'une de ces dispositions pénales est libérée. Les auteurs de la proposition de loi indiquent vouloir rendre l'interdiction d'accès applicable aux « resquilleurs récidivistes » (passibles dorénavant d'une amende administrative) en raison du fait que « ce type d'infraction dégénère fréquemment en agression ». Dans les développements, les auteurs indiquent que plus de 80% des agressions au préjudice des accompagnateurs de train et du personnel des gares ont lieu après l'interception de voyageurs sans titre de transport valable. Il n'est donc pas exclu que ces infractions soient liées. Par conséquent, mieux lutter contre les déplacements sans titre de transport valable permettrait de lutter contre le sentiment d'impunité qui peut être considéré comme étant à l'origine de l'augmentation du nombre d'agressions

Commentaires du Médiateur fédéral :

La suppression de la possibilité d'interdire l'accès à une partie des exploitations ferroviaires n'est pas motivée et il n'est donc pas possible de se faire une idée au sujet de la proportionnalité de la sanction par rapport au manquement reproché. La même constatation vaut pour ce qui est de l'ajout de nouvelles infractions du Code pénal passibles de l'interdiction d'accès, sous réserve de ce qui est dit plus loin au sujet des cas d'agression grave.

²⁷ Article 15 de la loi du 18 juillet 1891.

²⁸ « sans préjudice des peines principales prévues par la loi ».

Le dispositif est en contradiction avec le commentaire de l'article 7 de la proposition de loi modifiant l'interdiction judiciaire:

- augmentation de la période maximale d'interdiction d'accès de 15 jours à six mois dans le commentaire; maintien de la période existante de 15 jours dans l'article ;
- doublement du délai maximum de six mois à un an en cas de récidive dans le commentaire; réduction du délai de six mois à 60 jours civils dans l'article.

A supposer que le lien entre le fait de resquiller et les cas d'agressions (tel que précisé dans les développements et le commentaire de l'article concerné) puisse constituer une justification (la mesure poursuit un objectif légitime) pour le rallongement de la durée en cas d'agression grave, une durée d'interdiction d'accès de six mois à l'ensemble du réseau serait-elle²⁹ proportionnée au but poursuivi, au regard du droit de circuler librement³⁰, spécialement pour les personnes pour lesquelles le train constitue le moyen de transport principal ?

Par ailleurs, ce n'est qu'en cas de condamnation pénale (Tribunal de Police), en cas d'agression par exemple, qu'une interdiction d'accès pour les resquilleurs (voyageurs sans titre de transport à répétition) sera possible. Les resquilleurs sont désormais visés par les amendes administratives. Ce n'est donc que dans l'hypothèse où un resquilleur (déjà sanctionné par des amendes administratives) commet aussi une infraction grave pour laquelle il est poursuivi pénalement, que l'interdiction d'accès judiciaire ici discutée pourra être prononcée à son encontre. Cela est déjà le cas dans le système actuel (le juge pénal peut à l'heure actuelle déjà imposer cette peine pour un voyageur poursuivi pénalement pour une infraction grave) et le texte modifié ne change rien à cela.

En résumé, le Médiateur fédéral ne voit pas comment le système proposé va permettre d'adjoindre une sanction pénale (l'interdiction d'accès) à une sanction administrative prononcée hors procédure pénale.

1.2. Les comportements punissables

Hormis les infractions décrites en matière de conservation et de sûreté et le renvoi au Code pénal pour les infractions passibles d'une interdiction judiciaire d'accès, la loi du 25 juillet 1891 ne contient pas de description des comportements punissables. Les infractions en matière de police des chemins de fer figurent dans l'arrêté royal de 2007. La proposition de loi ne modifie pas la situation existante pour ce qui est de la définition des comportements punissables.

Commentaires du Médiateur fédéral :

En vertu du principe de légalité en matière pénale, c'est le pouvoir législatif qui a la compétence de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles³¹. Ainsi, c'est au pouvoir législatif qu'appartient le soin d'adopter une loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, tout en garantissant à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable

²⁹ On a vu que le dispositif de la proposition de loi maintient le délai maximal d'interdiction à 15 jours, alors que l'intention des auteurs est de le prolonger jusqu'à six mois.

³⁰ Article 2 du Quatrième Protocol additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

³¹ Article 12, alinéa 2, de la Constitution: "Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus dans la loi, et dans les formes qu'elle prescrit". Article 14 de la Constitution: « Nulle peine peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ». « En ce qu'ils garantissent le principe de légalité en matière pénale, l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 40, paragraphe 2, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant ont une portée analogue à celle des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution. », Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 44/2015 du 23 avril 2015, B. 14.2.


le Médiateur fédéral

30 septembre 2016

8

et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. La loi doit être formulée de manière à permettre à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Le principe exige que le législateur indique, dans des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation³².

La condition qu'un fait punissable doit être défini en des termes clairs par la loi ne se trouve remplie que lorsque le justifiable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale³³.

Le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination (ériger un comportement déterminé en infraction). Une délégation à un autre organe n'est pas contraire à ce principe pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur³⁴.

Dans un arrêt récent déjà plusieurs fois cité en matière de sanctions administratives communales, la Cour constitutionnelle a considéré que les articles 12 et 14 de la Constitution n'empêchent pas le législateur d'habiliter les conseils communaux à définir des faits punissables et des peines dans les matières prévues par la loi, pour autant que la loi précise dans quelles matières les conseils communaux peuvent prévoir l'incrimination et fixe expressément les peines minimale et maximale. La Cour a en outre tenu compte du fait que le Constituant³⁵ avait souhaité expressément permettre aux autorités communales d'établir des peines dans des matières de police et que, vu que cette compétence relève du conseil communal, les règles fixant des peines contre les infractions aux règlements et ordonnances communaux sont adoptées par une assemblée démocratiquement élue. Il y a en outre des limites au pouvoir dont disposent les conseils communaux pour adopter des ordonnances de police communale. La Cour en conclut qu'il n'y a pas de violation du principe de légalité en matière pénale³⁶.

On a vu plus haut que c'était le législateur de 1835 qui a habilité le Roi à établir des règlements pour l'exploitation et la police des chemins de fer et à fixer les peines pour les infractions aux dispositions prises en vertu de la loi. Par ailleurs, l'article 17 de la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges dispose : « Le Roi règle la police et assure la sécurité des chemins de fer [...] ». Ces lois ne mentionnent pas de comportements punissables et ne précisent pas non plus ce qu'il y a lieu d'entendre par exploitation, police ou sécurité des chemins de fer, mais elles précisent pour quelle matière le Roi peut prévoir l'incrimination et des peines et en ont fixé la durée ou le montant minimal et maximal. Reste le fait que la délégation est ici faite au Roi et pas à une assemblée délibérative démocratiquement élue.

³² Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 44/2015 du 23 avril 2015, B. 19.2.

³³ Ibidem, B. 20.2.

³⁴ Ibidem, B.18.1.

³⁵ Il est renvoyé à la loi du 6 mars 1818 citée pour interpréter la volonté du Congrès national de Belgique, loi faisant partie du cadre légal ici examiné.

³⁶ B.18.1 à B.18.7.

Il est dès lors permis de demander si la proposition de loi, alors qu'elle fixe la peine - soit l'un des éléments essentiels de l'incrimination - mais ne détermine pas elle-même les comportements punissables et/ou ne détermine pas de manière suffisamment précise la délégation au Roi³⁷, respecte le principe de légalité en matière pénale, pour ce qui est des mesures en matière de police des chemins de fer. La proposition de loi a repris les peines de la loi de 1818³⁸; l'occasion semble manquée de déterminer dans la loi les éléments essentiels des mesures en matière de police des chemins de fer que le Roi doit exécuter. Dans cette matière, le voyageur ferroviaire/justiciable reste dès lors privé de règles déterminées par une assemblée démocratiquement élue (puisque celles-ci ne figurent pas dans la loi mais dans un arrêté royal) fixant les comportements punissables.

1.3. La constatation des faits constitutifs de l'infraction

En vertu de la proposition de loi, ce sont dorénavant des membres du personnel de la SNCB et d'Infrabel – à l'exclusion des fonctionnaires de l'administration compétente pour le transport ferroviaire - désignés par le Roi et assermentés³⁹ qui constatent les faits constitutifs d'une infraction⁴⁰. Ils le font au moyen d'un procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

Certains agents sont exclus de la possibilité d'être assermentés : les membres des services internes de gardiennage de la SNCB et les membres du personnel contractuel⁴¹.

Nouveauté : ces agents (statutaires assermentés) peuvent aussi établir des rapports administratifs relatifs aux infractions pouvant donner lieu à une amende administrative (et ne donnant plus lieu à des poursuites pénales)⁴².

Ils sont soumis à la surveillance et à l'autorité des membres du personnel, désignés par le Roi et assermentés à cette fin, du service de la SNCB compétent pour la coordination des activités de sécurité et de gardiennage dans le domaine ferroviaire.

Ces agents peuvent procéder à des contrôles d'identité dans certains cas et sous certaines conditions et – nouveauté de la proposition de loi – ils peuvent requérir l'assistance de la police locale et fédérale⁴³ (en particulier lorsqu'un voyageur refuse de décliner son identité)⁴⁴.

Commentaires du Médiateur fédéral :

Le choix de réserver la possibilité de constater des faits constitutifs d'infraction aux agents statutaires uniquement – alors qu'un arrêté royal du 11 décembre 2013 avait ouvert cette possibilité aux agents contractuels⁴⁵ – n'est pas explicité dans le commentaire des articles, pas plus que la volonté de réinstaurer la subordination – supprimée par l'arrêté royal précité avec effet au 1^{er} janvier 2014 – à

³⁷ Et, le cas échéant, en l'absence de pouvoirs spéciaux conférés au Roi.

³⁸ Abrogeant implicitement celle-ci en partie ?

³⁹ Ils prêtent serment devant le Tribunal de première instance de l'arrondissement de leur siège de travail.

Article 10/1, §1^{er}, alinéa 3, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁴⁰ Article 10/1, alinéa 1er, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁴¹ Article 10/1, §1er, alinéa 2, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁴² Article 10/1, §1er, alinéa 4, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁴³ Article 11, alinéa 2, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁴⁴ Commentaire de l'article 5 de la proposition de loi.

⁴⁵ Selon la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis L43.517/2/V au sujet d'un décret modifiant le décret de la Région wallonne du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne, "(...) il est de règle que des fonctions qui impliquent l'exercice d'une parcelle de la puissance publique ne peuvent être confiées à un agent contractuel, sauf si une disposition légale expresse l'autorise ».

le Médiateur fédéral

30 septembre 2016

10

des agents du service de la SNCB compétent pour la sécurité et le gardiennage. L'exclusion des fonctionnaires de l'administration compétente pour le transport ferroviaire n'est pas expliquée non plus.

Les agents assermentés pouvant établir un procès-verbal (éléments constitutifs d'une infraction pénale) peuvent aussi établir un rapport administratif pouvant mener à une amende administrative. Le Médiateur fédéral ne comprend dès lors pas le sens du commentaire de l'article 4 de la proposition de loi qui dit vouloir créer la possibilité de faire constater des faits constituant des « infractions administratives » par des agents autres que ceux qui sont assermentés à la verbalisation de faits pénaux puisque cette volonté ne se retrouve pas dans le dispositif – v. plus loin).

1.4. La responsabilité des parents

La proposition de loi précise que les père et mère, tuteurs ou personnes qui exercent l'autorité sur le mineur sont civilement responsables du paiement des amendes (administratives ou) pénales infligées au mineur⁴⁶.

Commentaire du Médiateur fédéral :

Le commentaire de l'article concerne la responsabilité civile des responsables d'un mineur pour le paiement de l'amende administrative. Le Médiateur fédéral ne voit dès lors pas pourquoi il est question dans le dispositif de cette même responsabilité pour les amendes pénales.

En raison de l'irresponsabilité pénale des mineurs, ceux-ci ne peuvent en principe se voir infliger une peine, mais seulement une mesure de garde, de préservation et d'éducation. Exceptionnellement, les mineurs peuvent relever des juridictions pénales de droit commun. Ainsi, les mineurs de 16 ans ou plus qui commettent une infraction pénale en matière de chemins de fer relèvent *a priori* à l'heure actuelle de la compétence du tribunal de police⁴⁷.

En droit commun, une amende pénale infligée à un mineur par un tribunal de police est en principe personnelle (elle lie uniquement l'auteur, mineur dans ce cas-ci). Les titulaires de l'autorité parentale⁴⁸ peuvent être, en tant que civilement responsables, éventuellement condamnés au paiement des frais ou des dommages et intérêts qui ont été causés par l'enfant, mais il s'agit de condamnations civiles dans le cadre de l'action civile (menée devant le tribunal pénal)⁴⁹. Et dans ce cadre, les parents peuvent tenter de renverser la présomption de faute dans l'exécution de l'obligation de surveillance et de bonne éducation de leur enfant en vue d'échapper à leur responsabilité civile.

⁴⁶ Article 13 nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁴⁷ Lecture conjointe de l'article 138, 6° du Code d'instruction criminelle (Le tribunal de police connaît des infractions aux lois et règlements sur les barrières, les services publics et réguliers du transport en commun par terre ou par eau, la voirie par terre ou par eau, et le roulage) et de l'article 36bis de la loi sur la protection de la jeunesse (sauf en cas de connexité avec des poursuites du chef d'infractions autres que celles prévues ci-dessous, les juridictions compétentes en vertu du droit commun, connaissent des réquisitions du ministère public à l'égard des personnes de plus de seize ans et de moins de dix-huit ans au moment des faits, poursuivis du chef d'infraction aux dispositions des lois et règlements sur la police du roulage).

⁴⁸ Les parents en principe (pas les autres « responsables » de l'enfant)

⁴⁹ Articles 1382 et suivants du Code civil. En disant que les responsables du mineur sont civilement responsables du paiement de l'amende pénale, la proposition de loi entend-elle introduire une obligation pour le juge pénal de conclure à la responsabilité civile ou d'instaurer une sorte de présomption irréfragable de responsabilité civile ?


le Médiateur fédéral

30 septembre 2016

11

La loi peut prévoir des exceptions selon lesquelles le civilement responsable est tenu au paiement de l'amende pénale infligée à son enfant. C'est le cas en matière de police du roulage (les parents civilement responsables des dommages et intérêts et des frais le sont également de l'amende)⁵⁰.

Si l'intention de la proposition de loi est bien de prévoir une exception au régime de droit commun et de prévoir la responsabilité des parents d'un mineur pour le paiement d'une amende pénale infligée à ce dernier, le commentaire des articles mériterait d'être plus explicite à ce sujet. Il y aurait également lieu de justifier le choix d'étendre cette obligation à d'autres catégories de civilement responsables que les parents⁵¹.

2. Les amendes administratives

La proposition de loi fait en sorte que certaines infractions – les irrégularités commises dans le trafic de voyageurs – ne peuvent plus être poursuivies pénalement mais sont passibles d'une amende administrative⁵².

Le Roi peut aussi définir d'autres infractions mentionnées dans les arrêtés d'exécution pour lesquelles l'action publique ne peut être mise en mouvement⁵³.

Les infractions réprimées par des amendes administratives ne peuvent plus être poursuivies pénalement, sauf si les faits sont également punissables conformément au Code pénal ou à d'autres dispositions pénales. L'exercice de l'action publique annihile la possibilité d'infliger une amende administrative⁵⁴.

Commentaire du Médiateur fédéral :

Lorsque le législateur estime que certains manquements à des obligations légales doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales au sens strict ou pour des sanctions administratives⁵⁵. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant, en soi, une discrimination, mais la différence de traitement qui peut en résulter n'est admissible que si elle est raisonnablement justifiée.

La proposition de loi instaure des amendes administratives (pour des comportements sanctionnés pénalement jusqu'alors) pour des délits d'incivilité. Elle s'inscrit dans une tendance grandissante de poursuivre les incivilités au moyen de sanctions administratives (p. ex. les sanctions administratives communales). Comme on l'a vu ci-dessus, ce sont des objectifs d'efficacité et de rapidité qui sont poursuivis par la proposition de loi. L'imposition systématique et rapide d'amendes administratives devrait en outre avoir un plus grand effet dissuasif que « la condamnation tardive [...] dans le nombre relativement limité de cas où une procédure judiciaire est à l'heure actuelle menée »⁵⁶.

⁵⁰ Article 67 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière.

⁵¹ « les personnes qui exercent l'autorité sur le mineur » d'après le texte du dispositif.

⁵² V. sous B. Objet de la proposition de loi.

⁵³ Article 10, §2, alinéa 1^{er}, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁵⁴ Article 10, §2, alinéa 1^{er}, et §3 nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁵⁵ Elisabeth Willemart, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁶ Commentaire de l'article 3 de la proposition de loi.

En vue de mieux appréhender la justification de l'introduction des amendes administratives, on peut regretter que la proposition de loi ne fournisse pas de statistiques concernant le nombre de cas d'irrégularités, le nombre de paiements à l'amiable (C170)⁵⁷, de paiements après l'intervention du Juge de Paix, le nombre de dossiers transmis au Parquet pour une poursuite pénale, le nombre de classements sans suite et leur raison, le nombre de condamnations par le Tribunal de Police, etc.

Par ailleurs, dans les cas où le comportement visé – par exemple le fait de voyager sans titre de transport valable – constitue à la fois une irrégularité passible d'une amende administrative en vertu de la nouvelle loi et une irrégularité donnant lieu au paiement d'un montant forfaitaire en vertu des conditions de transport de la SNCB, il y aurait lieu de s'interroger sur la manière dont ces deux régimes s'articulent. En effet, il serait difficilement concevable qu'un même voyageur soit sanctionné à deux reprises pour le même fait, une fois en payant trois fois le prix de son voyage (amende administrative) et une seconde fois en payant une indemnité forfaitaire de 75 à 225 euros, en plus du prix de son voyage (constat d'irrégularité C170)⁵⁸.

2.1. L'amende administrative

Pour les irrégularités commises dans le trafic de voyageurs – principalement le fait de voyager sans titre de transport -, la proposition de loi prévoit une amende administrative correspondant au triple du montant dû si le voyageur avait été en possession d'un titre de transport valide⁵⁹.

Pour les autres infractions figurant dans l'arrêté royal sur la police des chemins de fer⁶⁰, le Roi fixe le montant de l'amende qui ne pourra excéder 500 euros et qui doit être fixé de manière proportionnelle en rapport avec la gravité des faits.

Les père et mère, tuteurs ou personnes qui exercent l'autorité sur le mineur (de 16 ans accomplis) sont civilement responsables du paiement des amendes administratives infligées à ce mineur.

Commentaires du Médiateur fédéral :

Le caractère pénal de l'amende administrative ne fait aucun doute⁶¹. L'objectif de l'amende est de (prévenir et) punir ou réprimer certains comportements (certaines incivilités). Il s'agit d'une peine au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cela a pour conséquence que ces amendes sont « soumises à l'arsenal des garanties consacrées par le droit international des droits de l'homme »⁶².

⁵⁷ La SNCB aurait établi plus de 550.000 constats d'irrégularité en 2014 et plus de 360.000 en 2015.

⁵⁸ L'indemnité complémentaire est prévue dans les conditions de transport de la SNCB. Or, si ces conditions étaient à considérer comme ayant une valeur réglementaire (v. plus haut) et ayant un caractère pénal – vu leur objectif et montant – il y aurait une double sanction (violation du principe non bis in idem).

⁵⁹ Article 10, §2, alinéa 3, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁶⁰ Et dans les autres arrêtés d'exécution des lois du 12 avril 1835 et du 25 juillet 1891.

⁶¹ Les auteurs en sont conscients puisqu'ils ont prévu p. ex. que l'action publique ne peut être activée dans les cas où une amende administrative est prévue (respect du principe non bis in idem – double sanction pénale et administrative à caractère pénal - applicable lorsque la sanction administrative a un caractère pénal)

⁶² Willemart, E., Les sanctions administratives en Belgique – contribution du Conseil d'Etat de Belgique in « Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, Bruxelles, 2011, p. 6.

La (décision imposant une) sanction administrative constitue un acte administratif⁶³ unilatéral. Elle est donc soumise à l'ensemble des dispositions et principes qui encadrent l'action unilatérale de l'administration : les règles de compétence et de procédure, le respect des principes généraux de bonne administration, l'obligation de motivation formelle, etc.⁶⁴.

Les procédures administratives qui aboutissent à infliger des sanctions sont régies par les principes généraux du droit applicables en matière répressive (droit d'être entendu, charge de la preuve de l'infraction par exemple)⁶⁵.

En conséquence, la proposition de loi prévoyant un système de sanctions administratives à caractère pénal sans mesures d'individualisation des peines, telles que prévues par le Code pénal (la possibilité de bénéficier de circonstances atténuantes ou d'une mesure de sursis à l'exécution de la peine) est contraire au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, certainement dans les cas où l'amende administrative est plus élevée que l'amende pénale minimale (26 euros). En effet, un même système répressif prévoit la possibilité d'individualiser les peines pour les comportements punis pénalement tandis que les peines pour les comportements passibles d'une amende administrative ne sont pas modulables et ceux-ci donnent lieu à des amendes pouvant être plus élevées (une situation dans laquelle les infractions pénales, qui sont censées être plus graves que les infractions punies d'une amende administrative peuvent être réduites à des montants largement inférieurs à ceux des amendes administratives est une situation incohérente conduisant à une différence de traitement manifestement déraisonnable)⁶⁶.

2.2. Les comportements passibles d'une amende administrative

Les irrégularités commises dans le trafic des voyageurs mentionnées aux articles 13, 14 et 15 de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 portant règlement de police sur les chemins de fer constituent les comportements passibles d'une amende administrative dans la proposition de loi. Les autres comportements/infractions pour lesquels une telle amende sera possible sont à définir par le Roi.⁶⁷

Commentaire du Médiateur fédéral :

Ici se pose à nouveau la question du principe de légalité en matière pénale en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution⁶⁸. Le contenu normatif des infractions est-il suffisant ; les comportements passibles de sanctions sont-ils définis en des termes suffisamment précis dans la loi?

⁶³ "La sanction administrative constitue l'une des manifestations de la puissance publique" et « il va de soi qu'une personne de droit privé ne saurait adopter une sanction administrative » : Thomas Bombois et Diane Déom, La définition de la sanction administrative, in Robert Andersen, Diane Déom et David Renders (s.l.d.), Les sanctions administratives, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 48-49.

⁶⁴ Elisabeth Willemart, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 9-10.

⁶⁷ Article 10, §2 nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁶⁸ Les articles 12 et 14 de la Constitution ne s'appliquent pas aux sanctions administratives. Cependant, le principe de légalité en matière pénale garanti par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec le principe général de la sécurité juridique, requiert néanmoins que lors du règlement de la procédure visant à infliger des sanctions il ait été satisfait aux conditions de prévisibilité et de clarté. Arrêt n° 44/2015 de la Cour constitutionnelle du 23 avril 2015, B.22.4. Par analogie, cela nous semble être applicable à la définition des comportements passibles d'une amende administrative. La section de législation du Conseil d'Etat a déjà considéré que la sanction administrative à caractère pénal tombait dans les prévisions des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution (David Renders, *op. cit.*, p. 171).

le Médiateur fédéral

30 septembre 2016

14

Le Médiateur fédéral est d'avis qu'en vue d'offrir une plus grande sécurité juridique, les infractions (l'incrimination) gagneraient à se retrouver dans la loi. Pour ce qui est des irrégularités commises dans le trafic des voyageurs, un simple renvoi au texte de certaines dispositions de l'arrêté royal n'offre pas les mêmes garanties que la définition des comportements punissables par une assemblée démocratiquement élue (le Roi pouvant changer la définition de l'infraction)⁶⁹.

Pour les autres cas passibles d'amendes administratives, la proposition de loi implique que le législateur abandonne ses prérogatives de fixer lui-même l'incrimination ou de fixer de manière suffisamment précise la délégation au Roi de régler certains aspects de l'incrimination (et n'a pas fixé au préalable les éléments essentiels des mesures dont il confie l'exécution au Roi).

2.3. La constatation de faits passibles d'une amende

A la lecture du dispositif⁷⁰, ce sont les agents statutaires assermentés qui constatent les faits constitutifs d'une infraction (au moyen d'un procès-verbal de constatation de fait punissables d'une sanction pénale) qui sont habilités à établir les rapports administratifs relatifs aux amendes administratives.

Commentaire du Médiateur fédéral :

Même si le commentaire des articles mentionne la possibilité de faire constater les faits constituant les infractions administratives par des agents autres que ceux qui sont assermentés à la verbalisation de faits pénaux, le texte habilitant les agents assermentés à effectuer des constatations de faits constitutifs d'infractions pénales et à établir des rapports administratifs relatifs aux amendes administratives est suffisamment clair à notre estime: seuls les agents assermentés pour les constatations en matière pénale peuvent également effectuer des constatations administratives de faits passibles d'amendes.

⁶⁹ Voyez toutefois l'article 36bis du décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne, lequel instaure la possibilité pour le gouvernement de la Région wallonne d'établir des amendes administratives contre les infractions à certaines dispositions de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, prémétro, métro, autobus et autocar.

⁷⁰ Article 10/1, §1^{er}, alinéa 4, nouveau de la loi du 25 juillet 1891. Certes, la dernière phrase de l'article 10, §4, alinéa 2, nouveau de la loi du 25 juillet 1891 dispose que lorsque les constatations administratives du rapport administratif relatif à une amende administrative sont effectuées par un agent assermenté, elles sont également valables jusqu'à preuve du contraire (*a contrario*, les constatations effectuées par des agents non-assermentés auraient une force probante moindre). Même à supposer que le commentaire de l'article 4 de la proposition de loi (concernant l'article 10/1 nouveau de la loi du 25 juillet 1891) porte en fait sur l'article 3 de la proposition de loi (l'article 10 nouveau de la loi du 25 juillet 1891) et que partant, l'intention des auteurs est de prévoir la possibilité d'établir un rapport administratif par des agents non assermentés, le dispositif des articles 10 et 10/1 ne permet pas à notre avis de conclure autrement que ce sont les agents assermentés qui constatent les éléments constitutifs des infractions pénales et des amendes administratives. En effet, l'article concernant les amendes administratives ne dit pas qui doit constater les infractions administratives et ceci constitue un élément essentiel de la procédure que le législateur doit fixer lui-même (ce qu'il a fait à notre sens en désignant les agents assermentés).

2.4. La procédure

La proposition de loi prévoit certains éléments de procédure. Toutefois, elle confie de manière très large au Roi le soin de fixer la procédure relative à l'infraction d'amendes administratives et à leur récupération par contrainte⁷¹.

Chronologiquement, le membre du personnel ayant constaté les faits établit un rapport administratif qu'il transmet sans délai au membre du personnel de la société concernée qui est compétent pour infliger une amende administrative pour l'infraction concernée⁷² (nous parlerons ci-après de l'agent sanctionnateur même si la proposition de loi n'utilise pas ce terme). Seuls les membres du personnel ayant constaté les faits pourront proposer l'application d'amendes administratives et la fixation du montant définitif⁷³. L'agent sanctionnateur - qui fait partie du personnel de la SNCB pour les irrégularités dans le trafic de voyageurs - est désigné par le Roi sur proposition du ministre compétent⁷⁴.

L'agent sanctionnateur dispose de 60 jours civils pour infliger l'amende administrative, délai prenant cours le jour de l'envoi de la constatation de l'infraction. Ce délai continue à courir lorsque le contrevenant exerce son droit de défense⁷⁵.

La décision devient exécutoire à l'expiration d'un délai de 30 jours civils à compter de la notification au contrevenant, sauf si ce dernier a invoqué son « droit à la défense » dans les délais impartis⁷⁶.

Le contrevenant peut exercer son droit à la défense en adressant un courrier recommandé au membre du personnel de la société compétente « eu égard à la nature de l'infraction » désigné par le Roi. Ce membre du personnel peut déléguer cette compétence à un autre membre du personnel avec l'obligation d'en informer le SPF Mobilité et Transports. Cette procédure est également ouverte à la personne qui est civilement responsable du contrevenant mineur ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis au moment des faits⁷⁷.

La « récupération » des amendes se fait par voie de contrainte signifiée par exploit d'huissier de justice aux frais du contrevenant, avec commandement de payer⁷⁸.

Un recours juridictionnel n'est pas prévu dans le texte, même s'il y est fait référence dans le commentaire des articles⁷⁹.

⁷¹ Article 10, §2, alinéa 1^{er}, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁷² Article 10, §4, alinéa 2, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁷³ Article 10, §2, dernier alinéa, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁷⁴ Article 10, §2, alinéa 5, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁷⁵ Article 10, §§5 et 6, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁷⁶ Article 10, §5, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁷⁷ Article 10, §7, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁷⁸ Article 10, §2, alinéas 1er et 4, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁷⁹ Les articles 8 et 9 auxquels fait référence le commentaire des articles ne figurent pas dans le dispositif.


le Médiateur fédéral

30 septembre 2016

16

Commentaires du Médiateur fédéral :

Le voyageur confronté à une amende administrative (de nature pénale) doit pouvoir prétendre à un procès équitable dans son ensemble⁸⁰. L'auteur de la sanction est tenu de prévoir une procédure qui offre les garanties du procès équitable (les droits de la défense). Les principes généraux du droit administratif, parmi lesquels les principes généraux du droit de la procédure contradictoire permettent de pallier les éventuelles carences du texte législatif (ou réglementaire)⁸¹.

Plus concrètement, le principe général des droits de la défense comprend le droit d'être informé en temps utile des motifs de fait et droit qui justifient la nature et la mesure de la sanction envisagée, le droit de consulter le dossier administratif complet, le droit de disposer d'un délai suffisant pour préparer sa défense, le droit de se faire assister par l'avocat de son choix, le droit d'être entendu préalablement, non seulement sur les faits reprochés mais également sur la nature et la mesure de la sanction envisagée, le droit de contredire les témoins et de leur poser des questions et même le droit d'être informé que ses explications ne sont pas jugées suffisantes⁸². La disposition légale doit prescrire que le fait constaté doit être communiqué à la personne concernée, que le suspect doit être entendu et qu'il doit se voir offrir faculté de présenter sa défense et d'exercer ses moyens de défense devant une juridiction supérieure indépendante contre la décision du fonctionnaire de l'administration qui a infligé l'amende administrative⁸³.

Le Médiateur fédéral ne voit pas comment les éléments de procédure repris dans la proposition de loi et décrits ci-dessus rempliraient les exigences du principe général du respect des droits dû à la défense⁸⁴ et partant, garantissent une procédure contradictoire ou un procès équitable au voyageur ferroviaire. En particulier, la proposition de loi ne prévoit pas que le contrevenant est informé au moment de l'envoi du rapport administratif à l'agent sanctionnateur.

Aucun recours devant un tribunal indépendant n'est prévu. « La voie de la répression administrative, choisie par de nombreux Etats, principalement pour des raisons d'efficacité, est tolérée par la Cour [européenne des droits de l'homme], à condition d'être assortie d'un correctif : la décision par laquelle l'administration active inflige une sanction administrative relevant de la matière « pénale », doit être soumise au contrôle d'un tribunal indépendant et impartial, présentant les garanties de l'article 6⁸⁵, et disposant d'un pouvoir de pleine juridiction »⁸⁶ et « Parmi les caractéristiques d'un organe judiciaire de pleine juridiction figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise ».

En l'absence d'indication dans le texte, on pourrait considérer que le contrôle juridictionnel serait exercé par la section du contentieux du Conseil d'Etat, la décision infligeant l'amende administrative étant un acte administratif unilatéral. Le Conseil d'Etat n'a toutefois pas le pouvoir de réformer en tous points une amende imposée. Sans entrer dans le débat quant à la nature du contrôle exercé par

⁸⁰ La CEDH admet de longue date le principe de la répression administrative, alors même que l'autorité administrative habilitée à prononcer une sanction ne répond pas toujours aux exigences de l'article 6 de la Convention, en particulier l'indépendance. Elisabeth Willemart, op. cit. p. 14.

⁸¹ David Renders e.a. Le régime juridique de la sanction administrative in Robert Andersen e.a., op. cit. pp. 197-199.

⁸² Ibidem, p. 206-207.

⁸³ Avis de la section de législation du Conseil d'Etat cité dans David Renders, op. cit., p. 197.

⁸⁴ Dédits de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ou en tant que principe général du droit administratif.

⁸⁵ De la Convention européenne des droits de l'homme.

⁸⁶ Elisabeth Willemart, op. cit., p. 14.

le Conseil d'Etat⁸⁷, le contrôle juridictionnel confié à une juridiction de l'ordre judiciaire disposant du pouvoir de réformer l'amende administrative en tous points apparaît offrir plus de garanties de correspondre au prescrit de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La plupart des législations et réglementations qui instituent des sanctions administratives consacrent, selon des modalités diverses, un droit de recours devant les juridictions de l'ordre judiciaire (tribunal de police, juridictions du travail par exemple).

La SNCB est juge et partie : aussi bien l'agent qui constate l'irrégularité que l'agent sanctionnateur et l'agent amené à traiter le courrier dans le cadre du droit à la défense⁸⁸ font partie de la SNCB. De plus, même si le commentaire des articles indique que les agents constatant les irrégularités et les agents sanctionneurs doivent être des personnes différentes, le texte n'offre pas suffisamment de garanties à ce sujet⁸⁹. La procédure administrative n'offre pas suffisamment de garanties d'indépendance et d'impartialité en concentrant toutes les étapes auprès de la SNCB⁹⁰ sans donner suffisamment de précisions sur le rôle de chacun ou d'offrir de garanties qu'il s'agit de personnes ou services différents au sein de la SNCB.

Par ailleurs, le droit d'être entendu préalablement sur les faits reprochés ainsi que sur la nature et la mesure de la sanction envisagée, n'est pas (suffisamment) prévu, pas plus que l'assistance d'un avocat.

Le texte de la loi mériterait de prévoir les éléments essentiels de toute la procédure et des garanties pour un procès équitable, en s'inspirant par exemple de ce qui existe pour les sanctions administratives communales⁹¹ ou dans le Code pénal social.

⁸⁷ Elisabeth Willemart, op. cit., p. 15 « Les juridictions judiciaires, saisies de recours contre des sanctions administratives, s'interrogent à perte de vue sur le pouvoir du juge de réduire une sanction prononcée par l'administration, s'il la juge disproportionnée » et les références citées reprenant les positions respectives de la Cour constitutionnelle (notamment l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B. 66.2. à 66.4. au sujet du recours contre une interdiction temporaire de lieu par le bourgmestre) de la Cour de Cassation et de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Voyez aussi, l'arrêt de la Cour d'appel de Gand du 5 janvier 2016 en matière fiscale, commenté par Florence Cappuyens dans *Actualités fiscales*, 2016, n° 31, p. 9 e. s.

⁸⁸ Il est permis de se demander quelle est l'utilité de cette démarche : non seulement l'agent sanctionnateur ne doit pas attendre une réaction de la personne chargée de traiter – du moins le suppose-t-on – le courrier du contrevenant, mais le texte ne dit rien sur le rôle de cette personne (peut-il révoquer une sanction déjà prononcée, est-il tenu de répondre au contrevenant et de donner un avis à l'agent sanctionnateur ?).

⁸⁹ L'agent qui constate est un agent statutaire assermenté désigné par le Roi. L'agent qui sanctionne une irrégularité fait partie du personnel de la SNCB et est désigné par le Roi. Le « droit de la défense » peut être exercé auprès d'un membre du personnel de la SNCB (la société concernée) désigné par le Roi (ce membre peut déléguer cette compétence à un autre membre du personnel). Théoriquement, il pourrait s'agir de la même personne ou du même service de la SNCB qui cumulerait les trois fonctions.

⁹⁰ Voyez toutefois la procédure administrative interne de la Vlaamse Vervoersmaatschappij prévoyant une situation similaire de « concentration », mais définissant clairement les différents intervenants (constatateurs, sanctionneurs et recours administratif). Le Vlaamse Ombudsman est en outre compétent pour connaître d'une réclamation en seconde ligne. Le Conseil d'Etat s'estime compétent pour un recours en annulation d'une amende administrative imposée par la VVM (arrêt n° 234.823 du 24 mai 2016). Le législateur bruxellois a très récemment « rapatrié » au sein de la STIB l'agent sanctionnateur qui faisait jusqu'alors partie de Bruxelles Mobilité (Service public régional de Bruxelles). Un recours devant le tribunal de police ou devant le tribunal de la jeunesse est prévu. (Ordonnance du 20 juillet 2016).

⁹¹ La loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales

le Médiateur fédéral

30 septembre 2016

18

2.5. Les mineurs

Les amendes administratives peuvent aussi être infligées aux mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans au moment des faits⁹².

Commentaires du Médiateur fédéral :

Le commentaire des articles pas plus que le texte lui-même ne dit rien sur le choix d'instaurer les amendes administratives pour les mineurs. Il est donc impossible de savoir pour quelle raison le législateur estime opportun de déroger à la protection et aux garanties procédurales particulières que la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse offre pour l'ensemble des mineurs, quelle que soit la gravité des faits. Quelle est la justification raisonnable permettant au législateur d'abandonner le souci qu'il a manifesté de protéger le mineur ?

A tout le moins, le système d'amendes administratives pour les mineurs doit comporter des garanties procédurales équivalentes à celles qui sont prévues dans la loi relative à la protection de la jeunesse : assistance gratuite d'un avocat dans le cadre de la première phase de la procédure administrative, association à la procédure des personnes qui ont la garde du mineur, le droit de faire appel de la décision administrative devant le tribunal de la jeunesse et de se voir imposer une mesure de garde, de préservation et d'éducation et le droit d'introduire un recours contre le jugement prononcé par le tribunal de la jeunesse⁹³.

Sous l'angle du principe de l'égalité, la Cour constitutionnelle juge essentiel qu'un recours devant le tribunal de la jeunesse soit ouvert aux mineurs lorsqu'ils se voient infliger une amende administrative.

Par ailleurs, la proposition de loi ne prévoit pas de tenir compte de la situation particulière des mineurs, notamment en ce qui concerne leur personnalité et leur degré de maturité⁹⁴. Par exemple, le montant de l'amende administrative est le même pour un adulte ou un mineur. A titre de comparaison, l'amende maximum pour un mineur à titre de sanctions administratives communales s'élève à la moitié de l'amende maximale pour un majeur.

Les mineurs de 16 ans ou plus qui commettent une infraction pénale en matière de chemins de fer relèvent *a priori* à l'heure actuelle de la compétence du tribunal de police⁹⁵. La Cour constitutionnelle a décidé en matière de sécurité lors des matchs de football (amende administrative et interdiction de stade) que « la circonstance que les articles 36*bis* et 38 de la loi du 8 avril 1965 permettent, dans des cas spécifiques, de renvoyer les personnes de plus de seize ans au moment des faits devant la juridiction compétente en vertu du droit commun ne suffit pas pour ôter aux mesures en cause leur caractère disproportionné. »⁹⁶. Les mesures envisagées par le législateur et annulées par la Cour constitutionnelle étaient un recours au tribunal de police contre les amendes et les interdictions de stade. La loi⁹⁷ a été adaptée en prévoyant un recours devant le tribunal de la jeunesse pour les mineurs. Ce qui vaut en matière de matchs de football pour les mineurs de 16 ans ou plus vaut-il également en matière d'irrégularités commises par un tel mineur voyageant en train ?

⁹² Article 10, §2, alinéa 2, nouveau de la loi du 25 juillet 1891.

⁹³ Caroline Vandresse, Mineurs et sanctions administratives: une nécessaire incompatibilité?, JDJ, n° 253.

⁹⁴ En vertu de la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures qui le concernent consacrée tant par la Constitution que par la Convention relative aux droits de l'enfant. :

⁹⁵ Voyez plus haut sous 1.4.

⁹⁶ Arrêt n° 155/2002 du 6 novembre 2002.

⁹⁷ Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football.

Le législateur bruxellois vient de modifier le régime de constatation et de poursuites administratives en cas d'infraction aux règles de transport de la Société de transports intercommunaux de Bruxelles (STIB). La procédure de recours interne prévoit une offre de médiation orale où, en concertation avec le mineur, une prestation citoyenne volontaire est organisée par le STIB en lieu et place d'une amende administrative. En outre, un recours au tribunal de la jeunesse est instauré.

En raison de ce qui précède, la proposition de loi porte atteinte de manière disproportionnée aux droits des mineurs⁹⁸.

E. Conclusions

Le présent avis relève en résumé que la proposition de loi examinée soulève une série de questions concernant principalement :

- le (non-) respect des droits de la défense ou du droit à un procès équitable pour le voyageur ferroviaire confronté à une amende administrative ;
- les droits des mineurs passibles d'une amende administrative ;
- le droit des voyageurs ferroviaires (et des riverains) de voir fixée l'infraction permettant la sanction pénale ou l'amende administrative en vertu de règles fixées par une assemblée délibérante démocratiquement élue (le législateur devrait fixer lui-même les éléments essentiels des infractions, des peines et de la procédure administrative) ;
- la qualité légistique (mélange de dispositions et commentaires concernant la sanction pénale et l'amende administrative, contradictions entre commentaire et dispositif, absence de justification d'éléments essentiels, absence d'articles concernant le(s) recours).

⁹⁸ Il serait recommandable de demander l'avis d'une instance spécialisée dans la protection des droits des enfants, telle que le Délégué général au droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris.


le Médiateur fédéral

30 septembre 2016

20



Commissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de
Overheidsbedrijven

Brussel, 19 februari 2018

Betreft: Advies van de Ombudsdienst voor de Treinreizigers met betrekking tot het wetsontwerp van 1 februari 2018 op de politie van de spoorwegen

Geachte Commissieleden,

Op vraag van mevrouw Lalieux dd. 8 februari 2018 bezorgt de Ombudsdienst voor de treinreizigers (verder 'Ombudsrail') u een schriftelijk advies over het voorliggende wetsontwerp van 1 februari 2018 op de politie van de spoorwegen.

Gezien de beperkte tijdspanne waarbinnen ons advies geschreven diende te worden, hebben wij besloten een aantal frappante zaken te benadrukken en niet te veel uit te weiden over juridische details.

We zouden willen beginnen met de pijnpunten van dit wetsontwerp te schetsen en vervolgens ons advies te formuleren. Als bijlage gaat een artikelsgewijze bespreking met onze belangrijkste bedenkingen.

1. Pijnpunten

a) Rechten van verdediging

De bedoeling van dit wetsontwerp is duidelijk: door het invoeren van administratieve sancties hopen de spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerder op een efficiëntere en minder omslachtige manier de boetes te kunnen opleggen en innen, met name door dit "binnenshuis" te doen in plaats van de rechtbanken te overbelasten. Op deze manier wil men tevens de straffeloosheid tegen gaan.

De rechterlijke macht kan inderdaad deels gedelegeerd worden naar een administratieve overheid. Op het moment dat deze overheid rechter én partij is, moeten er echter extra waarborgen worden ingebouwd om de rechten van verdediging te garanderen. Er dienen zoveel mogelijk drempels te worden weggehaald, zodat de overtreder zijn rechten op een eerlijke procedure maximaal behouden ziet.

Wat het huidige wetsontwerp echter voorziet, is net het verhogen van deze drempels en het blokkeren van de mogelijkheid tot buitengerechtelijke geschillenregeling.¹ Zo krijgt een overtreder slechts 15 dagen de tijd om zijn dossier te raadplegen, een raadsman te zoeken en zijn verweer schriftelijk uiteen te zetten, dat dan ook nog eens aangetekend verstuurd moet worden. Waar een overtreder tot op heden bovendien nog een beroep kon doen op Ombudsrail, wordt deze deur nu gesloten door een

¹ Het regeerakkoord bepaalt nochtans: "De regering zal maximaal inzetten op de bevordering van alternatieve wijzen van geschillenbeslechting, zoals de bemiddeling, om de rechtbanken te ontlasten." Zie in dat kader ook het wetsontwerp van 5 februari 2018 houdende wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing.



nieuwe bepaling (art. 53) die niet meer toelaat dat de procedures geschorst worden tijdens onze bemiddelingsopdracht (die zich dan ook binnen deze termijn van 15 dagen zou moeten situeren, terwijl bv. de NMBS momenteel 18 kalenderdagen de tijd heeft om ons haar standpunt te bezorgen).

Deze termijn van 15 dagen staat in schril contrast met de termijn van 2 maanden die de vaststellende beambte heeft om de vaststelling aan de bestraffende beambte te bezorgen, de afwezigheid van termijn voor de bestraffende beambte om de kennisgeving aan de overtreder te versturen en de afwezigheid van termijn voor de bestraffende beambte om na de termijn van 15 dagen de administratieve sanctie op te leggen.

Waar een rechter bovendien de mogelijkheid heeft om rekening te houden met verzachtende omstandigheden en een boete kan verminderen, liggen de boetebedragen in dit ontwerp onwrikbaar vast. Het is dus mogelijk dat de gerechtelijke weg voor een reiziger voordeliger is dan de administratieve procedure, wat ons niet logisch lijkt.

We willen daarbij ook verwijzen naar artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat van toepassing is op de administratieve sancties: *“Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten: a. **onverwijld**, in een taal die hij verstaat en **in bijzonderheden**, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging; b. **te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging**; c. zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen; d. de getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden onder dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge; e. zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt”* (eigen beklemtoning)

Als we de procedure in het voorliggende ontwerp vergelijken met de procedures die De Lijn hanteert, dan valt de duidelijkheid en evenwichtigheid van deze laatste op: op het moment van de vaststelling krijgt de reiziger reeds een duplicaat van het proces-verbaal², gevolgd door een termijn van 30 dagen voor verweer. Binnen 60 dagen na de vaststelling kan De Lijn de administratieve boete aangetekend bevestigen, waarna de overtreder opnieuw een termijn van 30 dagen krijgt, waarbinnen hij ook kan vragen om gehoord te worden. Dit wetsontwerp beperkt daarentegen het recht om gehoord te worden tot bepaalde categorieën van feiten (de zwaarste overtredingen) of personen (d.i. minderjarigen).

De Lijn voert bovendien ook een proactief beleid met als bedoeling boetes te voorkomen. Zo ontvangt men een brief ruim voor de vervaldag van het abonnement met een overschrijvingsformulier. De Lijn beschikt daarnaast over een procedure voor een “Reiziger zonder geld”, zodat niet onmiddellijk een boete wordt opgelegd, als men de ticketprijs niet kan betalen. Bij de NMBS bestaan dergelijke systemen niet of werden ze afgeschaft. Zo liet de NMBS vroeger de boete vallen voor een vervallen abonnement, wanneer de reiziger zijn abonnement aansluitend verlengde.

b) Iedereen is zwartrijder

Het reizen zonder geldig vervoerbewijs levert een boete van 250 euro op, zonder enig onderscheid tussen frauderende zwartrijders en reizigers die hun abonnement of kortingskaart niet bij hebben, een onleesbare lijn op hun Rail Pass hebben ingevuld,...

² Bij een digitaal proces-verbaal ontvangt de overtreder een afgedrukt exemplaar per post, binnen de 14 dagen na de vaststelling.



Vergeten je abonnement te verlengen (wetende dat de meeste abonnementen door de werkgever worden betaald), is naar onze mening van een geheel andere orde dan bewust de trein nemen zonder een ticket aan te kopen. Dit onderscheid, tussen fraudeurs en reizigers die zich vergissen (per ongeluk een verkeerde trein nemen) of een vergetelheid begaan (abonnement thuis vergeten), komt nergens terug in dit wetsontwerp, waardoor iedereen op dezelfde lijn komt te staan (voor de vergetelheid kan je dus ook een boete krijgen van 250 euro, net als een zwartrijder).

c) Ticket

Momenteel ontvangt een reiziger bij een overtreding een "Ticket", een nietszeggend kaartje, waarvan de inhoud enkel online, aan het loket of aan een automaat kan worden ontdekt. Krijgt dit dan nu de bewijswaarde van een PV? Op het moment van de feiten weet een reiziger soms niet eens dat hij een boete heeft gekregen, laat staan welk bedrag, voor welke feiten, wat de uiterlijke betalingstermijn is en wat zijn verweermiddelen zijn.

d) Minnelijke fase

Momenteel bestaat de minnelijke fase, met mogelijkheid tot tussenkomst van Ombudsrail, voor alle overtredingen. Met dit wetsontwerp blijft de minnelijke fase slechts voor bepaalde overtredingen behouden. Het is ons niet duidelijk waarom de minnelijke fase nu beperkt wordt tot het reizen zonder geldig vervoerbewijs, het niet betalen van de Diabolotoeslag, het vervalsen van een vervoerbewijs en het misbruiken van de identiteit van een derde. Waarom kunnen deze laatste 2 zware overtredingen minnelijk afgehandeld worden, en bv. bedelen, roken, een voorwerp uit de trein gooien,... niet? Ombudsrail krijgt bv. redelijk wat klachten over het instappen in de trein na het vertreksignaal, maar voor het sluiten van de deuren. In dit wetsontwerp zou hier geen minnelijke fase meer voor voorzien zijn en wordt onmiddellijk een administratieve sanctie geheven. Dit terwijl de NMBS zelf toegeeft dat het om een "grijze zone" gaat (de reiziger die het perron opspurt, heeft het vertreksignaal in alle drukte niet altijd gehoord en ziet de deur openstaan), maar wel recent het project om hieraan te verhelpen heeft opgeblazen.

Wij pleiten ervoor de minnelijke fase uit te breiden tot alle overtredingen, én duidelijke termijnen en waarborgen in de wet op te nemen. Nu tast de minnelijke fase de rechtszekerheid aan: de termijn om te betalen wordt eenzijdig bepaald door de spoorwegonderneming, het is niet duidelijk of het voorstel aangetekend wordt verstuurd, of een rappel verplicht is, wat verplicht vermeld moet worden in het voorstel tot regularisatie, welke verweermiddelen een overtreder heeft,... Bovendien wordt een vaststelling of een proces-verbaal blijkbaar pas achteraf opgesteld. Wat dan met de kennisgeving van de vaststelling op het moment van de feiten? Deze minnelijke fase behoeft meer verduidelijking en rechtlijnigheid. De opgelegde forfaitaire vergoedingen worden bovendien eenzijdig door de spoorwegondernemingen vastgelegd in hun vervoersvoorwaarden en ontsnappen zo aan elke controle. Wij pleiten ervoor de bedragen in de minnelijke fase op te nemen in de wet en deze te berekenen volgens een bepaalde formule die dezelfde is voor alle spoorwegondernemingen (bv. prijs van het vervoerbewijs + boordtarief, of 2x de prijs van het vervoerbewijs).

e) Infrabeel

Het wetsontwerp voorziet de mogelijkheid van administratieve sancties voor omwonenden of eigenaars van aangelanden. Zij hebben echter geen mogelijkheid tot buitengerechtelijke geschillenregeling, zoals dit het geval is voor treinreizigers en gebruikers van de spoorweginfrastructuur.



f) Bevoegdheid van Ombudsrail

Bij de oprichting van de overheidsbedrijven in 1991 heeft de wet onder de hoofding “bescherming van de gebruikers” bij ieder autonoom overheidsbedrijf een Ombudsdienst opgericht. Hiermee uitte de wetgever zijn wens om de belangen van de individuele gebruikers veilig te stellen. Ombudsrail heeft in het verleden steeds de belangen van de individuele treinreizigers kunnen onderzoeken en –indien nodig- verdedigen wanneer zij een boete kregen op de trein.

In maart 2013 oordeelde de NMBS plotseling eenzijdig dat Ombudsrail niet meer kon bemiddelen in boetedossiers. Het heeft de Ombudsdienst, de FOD Mobiliteit, de vorige Staatssecretaris en Minister 2,5 jaar gekost om de NMBS te verplichten terug met de ombudsdienst te communiceren in dossiers van beboete treinreizigers. Ondertussen reageert de NMBS in een aantal dossiers, maar weigert ze dat te doen wanneer het gaat om ‘recidivisten’ (wat dit juist inhoudt, wordt door de NMBS zelf geval per geval beslist). Deze categorieën van reizigers hebben volgens de NMBS geen recht op verdediging.

Met deze mentaliteit in het achterhoofd, gaan we nu naar een scenario waarbij de NMBS zowel de vaststellers als de bestraffende beambten binnen haar eigen diensten plaatst, waardoor ze de facto rechter en partij wordt in de overtredingen die zij vaststelt. Hierin schuilt dan ook het grootste risico bij de invoering van de administratieve geldboetes. Als de wetgever aan zijn overheidsbedrijf (en in de toekomst bij uitbreiding ook aan puur privaatrechtelijke spoorwegondernemingen) een grotere macht en vertrouwen geeft, dan hoort daar automatisch een nieuwe mentaliteit bij van volledige transparantie, openbaarheid van bestuur en motivering van bestuurshandelingen. Dit zou eigenlijk de logica zelfde moeten zijn, maar tot op vandaag verleent de NMBS in talrijke dossiers geen volledige samenwerking.

Het wetsontwerp zet Ombudsrail de facto buitenspel in de procedure tot het opleggen van een administratieve boete (cfr. supra). Aangezien een ombudsdienst bij uitstek geschikt is om tot een minnelijke oplossing te komen, waar beide partijen akkoord mee kunnen gaan, én op deze manier verdere administratieve en gerechtelijke procedures vermeden kunnen worden, is het aangewezen onze rol minstens te waarborgen in de minnelijke fase. Deze minnelijke fase zou voor alle overtredingen moeten gelden. Ook de bemiddeling ten aanzien van minderjarigen zou perfect door Ombudsrail kunnen gebeuren (Ombudsrail is immers een erkend bemiddelaar volgens de wet van 21 februari 2005).

2. Advies van de Ombudsdienst voor de treinreizigers

Om de rechten van verdediging optimaal te garanderen, in combinatie met een efficiënte, vlotte inning van de administratieve boetes, stellen wij het volgende scenario voor:

Een reiziger overtreedt één van de in dit wetsontwerp vermelde verbodsbepalingen. De vaststellende beambte (meestal de treinbegeleider) maakt een vaststelling op die beantwoordt aan de eisen van klaarheid, duidelijkheid en volledigheid, en geeft hiervan een onmiddellijk leesbare kopie aan de reiziger. Op deze kopie staan zijn rechten vermeld, evenals de mogelijkheden die hij heeft om deze vaststelling te betwisten.

Binnen een termijn van 2 maanden ontvangt de reiziger een voorstel tot regularisatie, waarvan de bedragen of de formule (bv. prijs van het vervoerbewijs + boordtarief, of 2x de prijs van het vervoerbewijs) opgenomen zijn in de wet. Dit voorstel tot regularisatie kan geen geldbedrag inhouden wanneer de overtreder jonger is dan 14 jaar.

De reiziger heeft 30 dagen de tijd om dit voorstel te betwisten (per gewone brief) of te betalen.

Gaat de spoorwegonderneming echter niet akkoord met de betwisting, dan laat zij dit weten aan de reiziger binnen een termijn van 30 dagen (zoals voorzien in de Europese Verordening nr. 1371/2007). Deze brief wordt gemotiveerd en vermeldt de mogelijkheid aan de reiziger om een beroep te doen op Ombudsrail binnen een termijn van 30 dagen. De contactgegevens van Ombudsrail worden in deze brief meegeedeeld.

Tijdens deze minnelijke fase kan Ombudsrail volop haar rol spelen (met respect voor de termijnen die vermeld staan in haar organieke wet) en zijn alle verjaringstermijnen geschorst.

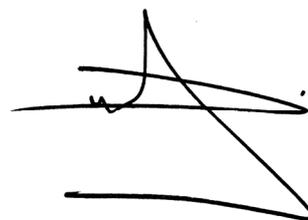
Na deze laatste termijn van 30 dagen of indien de bemiddelingsprocedure faalt, stuurt de vaststellende beambte de vaststelling binnen 30 dagen door naar de bestraffende beambte. Deze bestraffende beambte beslist in volledige onafhankelijkheid of hij overgaat tot het opleggen van een administratieve boete, en heeft hiervoor 30 dagen de tijd. De reiziger wordt aangetekend op de hoogte gebracht van deze boete, waarna hij opnieuw 30 dagen de tijd heeft om een bezwaar aan te tekenen. Vermits we nu niet meer in de minnelijke fase zitten, blijft voor de reiziger daarna enkel de mogelijkheid tot gerechtelijke procedure bestaan. Na deze termijn van 30 dagen krijgt de beslissing tot administratieve boete uitvoerbare kracht.

Uiteraard zijn wij steeds bereid tot toelichting van ons standpunt.

Hoogachtend



Cynthia Van der Linden
Ombudsvrouw



Jean-Marc Jeanfils
Médiateur

Koning Albert II-laan 8, bus 5 | 1000 Brussel | tel. +32 2 221 04 10 | klachten@ombudsrail.be | www.ombudsrail.be
 Boulevard du Roi Albert II 8, boîte 5 | 1000 Bruxelles | tél. +32 2 221 04 11 | plaintes@ombudsrail.be | www.ombudsrail.be



BIJLAGE: Artikelsgewijze bespreking

Art. 2

De definitie van vaststellende beambten laat toe dat ook de personeelsleden van Thalys en Eurostar deze functie kunnen opnemen. Wat de bestraffende beambten betreft, moeten deze aangewezen worden onder het personeel van stationsbeheerders, infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen met de hoedanigheid van een administratieve overheid. De bestraffende beambten zouden dus enkel NMBS- en Infrabelpersoneel mogen zijn. In combinatie met art. 50 dat bepaalt dat de inning van de boetes gebeurt ten gunste van het bedrijf waarvan de bestraffende beambte afhangt, wil zij zeggen dat de vaststellingen gedaan door Thalys- of Eurostarpersoneel, geïnd worden door NMBS- en Infrabelpersoneel ten gunste van NMBS of Infrabel. De opbrengst van deze boetes zou dan niet bij de privaatrechtelijke ondernemingen terechtkomen. Waarom zouden de vaststellende beambten dan nog de moeite doen om vaststellingen op te maken? Is het bovendien aangewezen om de NMBS een middel te geven waartoe haar concurrenten geen toegang hebben? Gaan we nog meer ongelijkheid creëren in de behandeling van treinreizigers?

Art. 13

- Het is verboden in de spoorvoertuigen vensters, deuren of andere voorzieningen te bedienen of te gebruiken, hetzij omdat die niet bestemd zijn voor gebruik door reizigers, hetzij omdat het niet is voorgeschreven in de consignes van de spoorwegonderneming.

We vragen ons af welke vensters niet bestemd zijn voor gebruik? Mag men geen enkel venster meer openen of sluiten zonder een administratieve sanctie te riskeren? Wat bedoelt men met de consignes van de spoorwegonderneming? In artikel 2 van het ontwerp wordt dit begrip niet gedefinieerd. Gaat het om de vervoersvoorwaarden, mondelinge bevelen van de treinbegeleider, aanplakkingen in de trein,...? Deze bepaling behoeft verduidelijking.

Art. 14

- Dit artikel laat de controle van de identiteit van een reiziger toe. Kan een reiziger geen identiteitsstuk voorzien van een foto voorleggen dat de identiteit kan aantonen, dan zal hij beschouwd worden als zijnde niet in het bezit van een geldig vervoerbewijs, met een mogelijke administratieve boete van 250 euro tot gevolg.

In de memorie van toelichting staat bijkomend dat de reiziger zich uiteraard in de periode volgend op de reis in regel kan stellen door aan te tonen dat op het ogenblik van de vaststelling zijn vervoerbewijs aan alle voorwaarden inzake geldigheid voldeed. Waarom wordt deze mogelijkheid niet hernomen in de wet? Is dit dan een mogelijkheid tijdens de minnelijke fase?

Welke termijn heeft de reiziger hiervoor? Kan zijn vervoerbewijs op grond van artikel 27 dan al in beslag genomen zijn?

Art. 25

- De vaststelling krijgt dezelfde bijzondere bewijskracht als een PV. In de artikelsgewijze bespreking van het voorontwerp staat de opmerking dat de vaststelling dan ook aan dezelfde eisen zal moeten voldoen qua klaarheid, duidelijkheid en volledigheid.



Momenteel voldoet de vaststelling allerminst aan deze eisen (cfr. supra). In het artikel zelf worden deze eisen bovendien niet hernomen. Ook de Raad van State maakte in haar advies de opmerking dat de voorwaarden van duidelijkheid en rechtszekerheid zeker gewaarborgd moeten worden.

- Een kopie van de vaststelling of van het PV wordt aan de overtreder overhandigd.

We concluderen hieruit dat het huidige "Ticket" niet meer zal volstaan, aangezien de noodzakelijke informatie niet onmiddellijk leesbaar is en het "Ticket" nu zelfs niet aangeeft of het om een boete gaat of een vervoerbewijs.

- De vaststellende beambten die tot het treinbegeleidingspersoneel behoren, zijn enkel gemachtigd om vaststellingen te doen van overtredingen in de artikelen 8 tot 10 en 12 tot 18. Wat de overtredingen betreft bedoeld in de artikelen 8 tot 10 in zoverre deze worden begaan aan boord van het spoorvoertuig.

Wie is er dan bevoegd om de vaststellingen te doen voor agressie op het perron, roken op het perron, bedelen op het perron,...? De vaststellende beambten van de infrastructuurbeheerder?

- Een opleidingsprogramma zou niet meer volledig nodig zijn volgens de artikelsgewijze bespreking aangezien de bestaande personeelsleden reeds grotendeels over de noodzakelijke vaardigheden beschikken om de wet uit te voeren, een bijwerking volstaat (inhoud van de overtredingen, onderscheid tussen overtredingen die uit het strafrecht zijn gehaald en de gemengde overtredingen).

Wij pleiten er voor dat de minimum voorwaarden inzake vereiste opleiding en kennis in het koninklijk besluit ook een opleiding in conflictbeheer, klantvriendelijkheid en kennis van de privacywetgeving omvatten.

Art. 27

- De leden van het operationeel kader van de politiediensten evenals de vaststellende beambten mogen het vervoerbewijs afnemen van eenieder die deze wet overtreedt, in de gevallen waarin de vervoersvoorwaarden van de betrokken spoorwegonderneming voorzien.

Waarom worden deze gevallen niet in de wet zelf gespecificeerd? De vervoersvoorwaarden komen eenzijdig tot stand, veranderen op regelmatige basis, ontsnappen aan elke controle en zijn verschillend voor elke spoorwegonderneming. Gaat een vaststellende beambte een bijna blanco Go Pass kunnen afnemen van een student die een lijn onleesbaar heeft ingevuld en dus zonder geldig vervoerbewijs rijdt? Kan een abonnement dat 1 dag vervallen is, gewoon worden afgenomen, terwijl de reiziger dit abonnement nodig heeft om op zijn werk te geraken? Dit kan zeer grote gevolgen hebben, naast een financieel verlies.

Op deze manier wordt bovendien een bewijsstuk afgenomen dat noodzakelijk kan zijn om een recht van verweer uit te oefenen, wat een schending van de rechten van verdediging inhoudt, en waarmee dus zeer omzichtig moet worden omgesprongen.

Art. 31

- De overtredingen worden ingedeeld in 4 categorieën boetebedragen: boetes van 50 euro, 100 euro, 250 euro of 300 euro (met verhoogde boetes bij herhaling)



De logica in de beoordeling van de ernst van de overtredingen lijkt ons soms ver zoek: Waarom wordt bv. bedelen of een voorwerp uit het raam gooien strenger gestraft dan roken of reizen met voorwerpen die anderen in gevaar kunnen brengen (omvat dit laatste ook niet verboden wapenbezit)? Waarom wordt een reiziger die de Diabolotoeslag van 5,34 euro niet betaald heeft (zelfs uit onwetendheid) bestraft met een boete van 250 euro, net zoals een bewuste zwartrijder? Een dergelijke boete die 50 keer hoger ligt dan de toeslag zelf, is buiten alle proportie.

Voor een aantal van deze overtredingen wordt het wederkerigheidsbeginsel duidelijk geschonden: reizigers kunnen een zware boete krijgen voor zaken die zij niet gewild hebben (vergeten abonnement,...), en die een veelvoud kan bedragen van de werkelijke schade geleden door de NMBS (250 euro voor een vergeten Diabolotoeslag van 5,34 euro), terwijl de NMBS zulke veelvoudens nooit zal betalen bij een fout van haar kant. Wij kennen in ieder geval geen treinreizigers met een langdurige vertraging die meer dan 100% van hun biljet terugbetaald hebben gekregen.

- Minderjarigen moeten de volle leeftijd van 14 jaar bereikt hebben om een administratieve boete opgelegd te kunnen krijgen. Die boete mag niet hoger zijn dan 175 euro.

Voor de boetebedragen van 50 en 100 euro worden minderjarigen op dezelfde manier behandeld als volwassenen. Nochtans bepaalt het Kinderrechtenverdrag dat minderjarigen principieel recht hebben op een aangepaste sanctivering en een behandeling die aan hun leeftijd en hun situatie is aangepast (art. 40 IVRK)³

Ter vergelijking: de maximale GAS-boete voor een minderjarige bedraagt de helft van de maximale boete voor een meerderjarige.

Wat gebeurt er met de minderjarigen onder 14 jaar? Een administratieve boete is niet mogelijk, maar momenteel ontvangen zij wel een vaststelling van onregelmatigheid, ongeacht hun leeftijd. Blijven de forfaitaire vergoedingen uit de vervoersvoorwaarden voor deze categorie dan behouden? Een minimumleeftijd waaronder een boete of vaststelling niet mogelijk is, zou vastgelegd moeten worden. De Jeugdbeschermingswet verbiedt bovendien vermogensstraffen voor kinderen onder 12 jaar. De NMBS houdt zich hier niet aan, onze Ombudsdienst ontving recent nog een klacht over een boete opgelegd aan een kind van 10 jaar. De schrijnende situaties van kinderen die we terugzien in onze dossiers tarten soms alle verbeelding: een kind van 14 jaar dat door Securail van de trein wordt gezet wegens vermeende vervalsing van het vervoerbewijs (dat later helemaal niet vervalst blijkt te zijn), een autistische jongen van 13 jaar die verschillende boetes krijgt omdat hij niet op de trein zit die hij verondersteld werd te nemen,... De NMBS weigert vaak om dergelijke situaties op een menselijke manier te bekijken, met het argument dat men iedereen gelijk moet behandelen. Wij vragen echter niet om gratis reizen toe te staan, wel om rekening te houden met kwetsbare categorieën van reizigers, met eventuele verzachtende omstandigheden en een individualisering van de sanctie in dergelijke gevallen.

Art. 32

- De straf- of administratieve vordering vervalt bij bepaalde overtredingen door betaling van de prijs van het vervoerbewijs en de forfaitaire vergoedingen in de vervoersvoorwaarden. Deze betaling moet gebeuren binnen de door de spoorwegonderneming aan de overtreder toegekende termijn.

³ Zie ook de Jeugdbeschermingswet van 8 april 1965 – Voorafgaande titel: “4° de minderjarigen mogen geenszins worden gelijkgesteld met meerderjarigen wat de mate van verantwoordelijkheid en de gevolgen van hun daden betreft. De minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, moeten evenwel bewust worden gemaakt van de gevolgen van hun daden.”



Faalt dit voorstel tot regularisatie, dan wordt een vaststelling of PV opgesteld dat aan de bestraffende beambte of de PK wordt gestuurd.

Het gaat om: reizen zonder geldig vervoerbewijs, het niet betalen van de Diabolotoeslag, het vervalsen/namaken van een vervoerbewijs en het misbruiken van de identiteit van een derde.

Enkel voor deze overtredingen wordt een minnelijke fase behouden. Dit lijkt correct te zijn voor de 1e en 2^e overtreding, om vergissingen of eenmalige vergetelheden recht te kunnen zetten. Dit toestaan voor misdrijven als schriftvervalsing en identiteitsfraude maar niet voor andere overtredingen, is niet logisch. Wij pleiten voor een uitbreiding van de minnelijke fase tot alle overtredingen.

Dit artikel is bovendien onduidelijk:

- Binnen welke termijn moet de betaling gebeuren? Wordt deze termijn vastgelegd in de vervoersvoorwaarden of hangt de lengte ervan af van het humeur van de dossierbeheerder?
- Waarom worden deze forfaitaire vergoedingen niet opgenomen in deze wet? Dit schept tenminste rechtszekerheid en duidelijkheid, en waarborgt de parlementaire controle. Nu leidt dit gebrek aan controle reeds tot disproportionele situaties (bv. 50 euro voor een boete, betaalt men niet binnen 14 dagen, dan verhoogt dit bedrag automatisch naar 225 euro). Het parlement moet grip houden op deze schadebedingen.
- Wordt er pas een vaststelling of PV opgesteld na het mislukken van deze minnelijke fase? Wat met het recht van de overtreder op een kopie vlak na de feiten? Is het dan mogelijk dat een overtreder pas maanden na de overtreding in detail te weten komt waar hij van beschuldigd wordt? Hoe wordt de reiziger geïnformeerd?
- De 2^e paragraaf ivm de overtredingen die de infrastructuurbeheerder straft, is wél duidelijker beschreven (2 waarschuwingen, aangetekend schrijven,...). Waarom moeten deze procedures verschillend zijn?

Art. 35

- Iedere persoon die deze wetsbepalingen overtreedt, is verplicht na aanmaning het spoorvoertuig, het station of de infrastructuur te verlaten.

Dit artikel is te ruim geformuleerd: dat een reiziger na agressie, vandalisme,... aangemaand wordt om de trein of het station te verlaten, is te begrijpen, maar wat wanneer je je abonnement vergeten bent, je kortingskaart niet bij hebt, je Go Pass pas na het opstappen hebt ingevuld,...? Kan dit niet tot machtsmisbruik en willekeur leiden? Wanneer men het recht op vrij verkeer van personen wil beperken, dan moet dit toch minstens zeer duidelijk omschreven zijn en in proportie zijn met de overtreding. Wij stellen voor een opsomming toe te voegen van de overtredingen die tot deze aanmaning kunnen leiden en een verbod om minderjarigen zonder begeleiding uit de trein te zetten.

**Art. 39**

- Behalve voor de overtredingen bedoeld in de artikelen 29 en 30 wordt het PV ten laatste twee maand na de vaststelling van de overtreding bezorgd aan de Procureur des Konings (PK).

Deze bepaling is ons niet duidelijk. Voor de gemengde inbreuken van artikel 30 moet het PV toch steeds aan de PK bezorgd worden?

Art. 43

- De bestraffende beambte beslist dat de administratieve procedure wordt opgestart.

Het ontwerp voorziet in een beoordelingsmarge voor de bestraffende beambte. Dit veronderstelt dat hij steeds in alle onafhankelijkheid kan beslissen om geen administratieve procedure op te starten.

Nochtans lezen wij in de vacature voor een bestraffende beambte die momenteel openstaat bij de NMBS dat, naast de vereiste van klantvriendelijkheid, deze persoon steeds moet handelen in het belang van de spoorwegonderneming. Zonder een intentieproces te willen voeren, vragen we ons af hoe dit te rijmen valt met zijn onafhankelijkheid en beoordelingsmarge? Zal hij genoeg ruimte krijgen om dossiers te bestuderen en eventueel te klasseren als daar gegronde redenen toe zijn? De opmaak van dit wetsontwerp doet ons eerder veronderstellen dat het belang van de spoorwegonderneming vooral het innen van geld is.

- De overtreder heeft een termijn van 15 dagen na de datum van de kennisgeving om zijn verweermiddelen uiteen te zetten.

De datum van de kennisgeving is nergens gedefinieerd: gaat het om de datum van de brief, de datum van de poststempel, de daadwerkelijke ontvangst,...? Wat met de aangetekende brieven die terug naar het postkantoor gaan omdat de overtreder niet thuis was? Dezelfde bedenking geldt trouwens ook voor artikel 48: de beslissing tot administratieve boete krijgt uitvoerbare kracht na 1 maand vanaf de kennisgeving.

Wat met het recht op mondeling verweer? Moet dit verweer ook binnen deze termijn plaatsvinden? Wat als de bestraffende beambte pas na 2 weken tijd heeft voor een afspraak, of met vakantie is?

Waarom moet het schriftelijk verweer aangetekend gebeuren? Dit verhoogt opnieuw de praktische en financiële drempel om de rechten van verdediging uit te oefenen. De Lijn aanvaardt betwistingen per gewone brief of mail.

Deze termijn van 15 dagen is wel zeer, zeer kort om kennis te nemen van het aangetekend schrijven, ev. een raadsman te zoeken die een gerechtelijke procedure kan inleiden, het dossier te raadplegen en een verweer te schrijven of mondeling uiteen te zetten. Deze termijn schendt bijgevolg de rechten van de verdediging, te meer omdat de vaststellende beambte 2 maanden de tijd heeft om de vaststelling aan de bestraffende beambte te bezorgen, de bestraffende beambte helemaal geen termijn heeft om te beslissen de kennisgeving te versturen, noch een termijn om na deze 15 dagen over te gaan tot het opleggen van een administratieve boete.

- Bij een minderjarige is de bestraffende beambte verplicht een aanbod van bemiddeling voor te stellen. Hij kan gemeenschapsdienst voorstellen (bij de spoorwegonderneming, max. 15u, binnen 6 maanden).



De inhoud van de bemiddeling wordt niet verder uitgewerkt. De bestraffende beambte kan gemeenschapsdienst voorstellen, maar is hier niet toe verplicht. Kan men deze bepaling ook zo interpreteren dat de bestraffende beambte steeds kan beslissen om toch een administratieve boete op te leggen tijdens of na de bemiddeling, omdat hijzelf gemeenschapsdienst niet aangewezen acht?

Art. 44

- De bestraffende beambte kan na de termijn van 15 dagen een administratieve sanctie opleggen, en moet dit motiveren.

Ook hier veronderstellen we dat men uitgaat van een beoordelingsmarge, waarover de bestraffende beambte in alle onafhankelijkheid beslist. Onze bedenkingen uit het vorige artikel kunnen naar analogie op deze bepaling worden toegepast. Waarom heeft deze bestraffende beambte geen termijn om al dan niet over te gaan tot een administratieve sanctie?

Art. 45

- Bij gelijktijdige meerdere overtredingen vatbaar voor een administratieve geldboete, worden de bedragen samengevoegd, zonder dat het totaalbedrag hoger mag zijn dan het dubbele van het bedrag van de hoogste administratieve boete.

Wat indien de minnelijke fase van art. 32 mogelijk is voor 1 van de 3 overtredingen en voor de andere niet? Wordt deze fase dan overgeslagen of volgt er dan een opsplitsing in te volgen procedure? Wij herhalen hier onze vraag tot het uitbreiden van de minnelijke fase tot alle overtredingen.

Art. 46

- De vader en de moeder, de voogden of de personen die de hoede over de minderjarige hebben, zijn burgerrechtelijk aansprakelijk voor de betaling van de geldboete.

Op basis van art. 1384 uit het Burgerlijk Wetboek zijn de vader en de moeder aansprakelijk voor de schade veroorzaakt door hun minderjarige kinderen. Nu zouden ook pleegouders, ziekenhuizen, zorginstellingen, opvangtehuizen,... deze aansprakelijkheid moeten dragen. Is dit niet zeer verregaand?

Bovendien gaat het om overtredingen die uit het strafrecht zijn gehaald of gemengde inbreuken betreffen. Zij hebben een strafrechtelijk karakter. Wanneer een politierechtbank een strafrechtelijke boete oplegt aan een minderjarige, dan is deze persoonlijk en bindt zij enkel de overtreder (in casu de minderjarige). De vader en moeder kunnen eventueel, als burgerrechtelijk aansprakelijken, veroordeeld worden tot betaling van de kosten, de schade en intresten, veroorzaakt door hun minderjarig kind, maar dan hebben zij ook de mogelijkheid om te bewijzen dat zij de daad welke tot de aansprakelijkheid aanleiding geeft, niet hebben kunnen beletten. De wet kan voorzien op een uitzondering op dit principe en de vader en moeder ook burgerrechtelijk aansprakelijk stellen voor het betalen van een strafrechtelijke boete, maar om een dergelijke uitzondering op het gemeen recht te voorzien, dient dit wel gemotiveerd en explicieter uitgelegd te worden.

Art. 47

- De overtreder kan beroep instellen tegen de beslissing van de bestraffende beambte, bij de bevoegde politierechtbank.



In de huidige situatie is het de schuldeiser die een gerechtelijke procedure moet opstarten, wil hij de niet-betaalde boetes innen. De schuldeiser dient dan ook de schuld van de overtreder aan te tonen, de bewijslast ligt niet bij de overtreder. In het ontwerp worden de rollen omgekeerd en dient de schuldenaar zelf naar de rechtbank te stappen, als hij niet akkoord gaat met de opgelegde boete. De bewijslast ligt dan bij de schuldenaar. Het gaat hier om een stap achteruit in de rechten van verdediging, waardoor het belang van een uitgebreide minnelijke fase met respect voor de rechten van verdediging nog eens beklemtoond dient te worden.

Art. 53

- Artikel 15 van de wet van 28 april 2010 wordt aangevuld met een 3e lid: “De bemiddeling schorst de procedure inzake het opleggen van een administratieve geldboete aan de reiziger of de gebruiker niet.”

Bij de toelichting per artikel wordt er gewoon vermeld dat de artikelen 51 tot 56 van louter technische aard zijn en bedoeld om onder meer de bestaande teksten aan te vullen teneinde rekening te houden met deze wet. Dit is echter zeker geen louter technische aangelegenheid.

De Ombudsdienst voor de Treinreizigers wordt op deze manier opzijgeschoven: heeft een overtreder slechts 15 dagen de tijd om zijn verweer uiteen te zetten, dan kan binnen deze termijn onmogelijk een bemiddelingsopdracht worden opgestart door de Ombudsdienst: alleen al om het dossier samen te stellen, gunnen we de spoorwegonderneming 18 kalenderdagen.

Strikt genomen zijn we niet bevoegd tijdens de termijn van 15 dagen, wanneer er nog geen betwisting geweest is rechtstreeks bij de spoorwegonderneming. Pas na betwisting door de overtreder, én daaropvolgende oplegging van de administratieve boete zouden we bevoegd kunnen worden. De administratieve boete krijgt echter uitvoerbare kracht na een termijn van 1 maand.

De Regelgevingsimpactanalyse is bijgevolg niet correct. Bij het punt “Overheid” staat immers dat er geen impact zal zijn van de nieuwe wet op de democratische werking van de organen voor overleg en beraadslaging, dienstverlening aan gebruikers, klachten, beroep, protestbewegingen, wijze van uitvoering, overheidsinvesteringen.

Waar reizigers nu nog terecht kunnen bij ons voor boetes die ze ontvingen en die zij betwisten, wordt deze mogelijkheid hen met deze bepaling volledig ontnomen. Dit staat haaks op de ADR-regelgeving en de inzet van de regering op buitengerechtelijke geschillenregeling door bemiddeling.

Als Ombudsrail buitenspel gezet wordt in de procedure tot het opleggen van administratieve sancties, dan vragen we om tenminste onze rol te kunnen opnemen in de minnelijke fase (zoals vermeld in ons advies, p. 5), die uitgebreid zou moeten worden tot alle overtredingen, duidelijk in de wet zou moeten worden uiteengezet en met voldoende tijd voor de reiziger om zijn rechten van verdediging optimaal te kunnen uitoefenen.



Commission de l'Infrastructure, des Communications et
des Entreprises publiques

Bruxelles, le 19 février 2018

Concerne : Avis du Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires relatif au projet de loi du 1er février 2018 sur la police des chemins de fer

Chers membres de la Commission,

A la demande de madame Lalieux du 8 février 2018, le Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires (dénommé dans ce texte "Ombudsrail") vous livre un avis écrit sur le projet de loi du 1er février 2018 sur la police des chemins de fer actuellement en discussion.

Vu le délai de temps réduit dont nous disposons pour rédiger cet avis, nous avons décidé de mettre en exergue quelques points frappants, plutôt que de creuser des détails juridiques.

Nous souhaiterions commencer par un bref aperçu des pierres d'achoppement qui ponctuent ce projet de loi pour ensuite formuler notre avis. L'annexe présente nos principales considérations et commentaires à certains articles.

1. Pierres d'achoppement

a) Droits de la défense

Le but de ce projet de loi est clair : en introduisant le principe des amendes administratives, les entreprises ferroviaires et le gestionnaire d'infrastructure espèrent pouvoir imposer et percevoir les amendes d'une manière plus efficace et administrativement moins lourde, principalement en gérant toute la procédure en interne plutôt que d'en passer par les tribunaux. Il s'agirait également de lutter ainsi contre le sentiment d'impunité.

Le pouvoir judiciaire peut effectivement être délégué à une autorité administrative. A partir du moment où cette autorité est juge et partie, il faut prévoir des mécanismes supplémentaires afin que les droits de la défense soient garantis. Un maximum d'obstacles devraient être supprimés afin que le contrevenant conserve ses droits à une procédure équitable.

Le projet de loi tel qu'il existe aujourd'hui prévoit au contraire un nombre plus important d'obstacles, ainsi que la disparition de la possibilité de faire appel à un règlement extrajudiciaire des litiges¹. Le contrevenant ne dispose par exemple que de 15 jours pour consulter son dossier, chercher un avocat et soumettre sa défense par écrit, qui doit en outre être envoyée par recommandé. Là où le contrevenant pouvait encore jusqu'à aujourd'hui faire appel à l'Ombudsrail, cette porte est désormais fermée par une nouvelle disposition (art. 53) qui ne permet plus la suspension de la procédure le temps de notre mission de médiation (mission qui devrait également prendre place dans ce délai de 15

¹ L'accord gouvernemental précise pourtant : « Le gouvernement encouragera dans la mesure du possible les modes alternatifs de règlement des conflits, comme par exemple la médiation, afin de décharger les tribunaux. » Dans ce contexte, voir également la loi du 5 février 2018 modifiant le Code judiciaire en vue de promouvoir des formes alternatives de règlement des litiges.



jours, alors que la SNCB dispose actuellement d'un délai de 18 jours calendrier pour nous communiquer son point de vue).

Ce délai de 15 jours contraste de manière frappante avec le délai de 2 mois dont l'agent constatateur dispose pour transmettre le constat à l'agent sanctionnateur, l'absence de délai dans le chef de ce dernier pour envoyer la notification au contrevenant ainsi que l'absence de délai, toujours dans le chef de l'agent sanctionnateur, pour imposer la sanction administrative.

Un juge a la possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes et de diminuer une amende. Dans ce projet de loi, au contraire, les montants des amendes sont figés. Il est donc tout à fait possible que la voie judiciaire se révèle plus avantageuse pour le voyageur que la procédure administrative, ce qui ne nous semble pas logique.

Nous souhaitons également faire référence à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui s'applique aux sanctions administratives : "*Tout accusé a droit notamment à : a. être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui; b. disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense; c. se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent; d. interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge; e. se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.*"

Si nous comparons la procédure décrite dans le projet de loi avec les procédures en place chez De Lijn, alors l'équilibre et la clarté de ce dernier sont évidents : au moment de la constatation, le voyageur reçoit immédiatement un duplicata du procès-verbal², suivi d'une période de 30 jours pour contester. Dans les 60 jours après les faits, De Lijn peut confirmer l'amende administrative par recommandé. Le contrevenant dispose alors d'une nouvelle période de 30 jours, pendant laquelle il peut demander à être entendu. Ce projet de loi au contraire limite le droit à être entendu à certaines catégories de faits (ceux considérés comme les plus graves) ou de personnes (les mineurs).

En outre, De Lijn mène une politique proactive dans le but d'éviter les amendes. Ainsi, par exemple, les voyageurs concernés reçoivent un bulletin de virement bien avant la fin de validité de leur abonnement. L'entreprise de transport dispose également d'une procédure pour les "voyageurs sans argent", de sorte qu'une amende ne soit pas systématiquement établie si un voyageur ne peut pas payer son trajet. De tels systèmes n'existent pas à la SNCB, ou ont été supprimés. Auparavant, la SNCB laissait tomber l'amende en cas d'abonnement périmé si le voyageur prolongeait son titre de transport.

b) Tout le monde fraude

Voyager sans titre de transport valable mène à une amende de 250 €, sans qu'aucune différence soit faite entre les fraudeurs qui resquillent et les autres, c'est-à-dire les voyageurs qui ont oublié leur abonnement ou leur carte de réduction, ou ont mal rempli une ligne de leur Rail Pass...

Pourtant, oublier de prolonger un abonnement (sachant que la plupart des abonnements sont payés par l'employeur) nous semble d'un tout autre ordre que de prendre le train en choisissant sciemment de ne pas payer le voyage. Cette distinction entre les fraudeurs et des voyageurs qui se trompent

² En cas de procès-verbal digital, le contrevenant reçoit par la poste un exemplaire imprimé dans les 14 jours après l'infraction.



(prendre par inadvertance un mauvais train) ou qui font preuve d'une étourderie (oublier son abonnement à la maison) ne se retrouve nulle part dans ce projet de loi : tout le monde est logé à la même enseigne (un oubli sera sanctionné par une amende de 250 €, comme pour un fraudeur).

c) Ticket

A l'heure actuelle, en cas d'infraction, le voyageur se voit remettre un "Ticket", un carton insignifiant, dont le contenu ne peut être consulté qu'en ligne, en vous rendant au guichet ou à un automate. Ce bout de papier aura-t-il la même force probante qu'un PV ? Au moment des faits, le voyageur ignore parfois qu'il vient de recevoir une amende, en ignore le montant, les faits qui lui sont reprochés, quels sont les délais de paiement et ses moyens de défense.

d) Phase amiable

La phase amiable existe à l'heure actuelle, avec possibilité d'intervention de l'Ombudsrail pour toutes les infractions. Avec ce projet de loi, la phase amiable n'est maintenue que pour certaines infractions. Il ne nous paraît pas clair pourquoi cette phase amiable est limitée aux voyages sans titre de transport valable, au non-paiement de la taxe Diabolo, à la falsification d'un titre de transport et à l'usurpation de l'identité d'un tiers. Pourquoi ces deux derniers faits, que l'on peut qualifier de graves, bénéficient-ils d'un traitement amiable et pas, par exemple, le fait de mendier, de fumer, de jeter un objet hors du train... ? L'Ombudsrail, par exemple, reçoit pas mal de plaintes concernant les embarquements dans le train après le signal de départ mais avant la fermeture des portes. Ce projet de loi ne prévoit plus de phase amiable dans un tel cas et une sanction administrative sera imposée immédiatement. La SNCB admet pourtant elle-même qu'il s'agit d'une «zone grise» (le voyageur sur le quai n'entend pas toujours le signal de départ et voit la porte ouverte) et le projet d'y remédier (nouvelle procédure de départ) a récemment échoué.

Nous plaçons pour que la phase amiable soit élargie à toutes les infractions, et nous demandons que la loi détermine des délais et des garanties clairs. Telle qu'elle est prévue, la phase amiable affecte la sécurité juridique : le délai de paiement est déterminé de manière unilatérale par l'entreprise ferroviaire; la proposition doit-elle être envoyée par recommandé ? ce n'est pas clair; un rappel est-il obligatoire ?; quelles mentions doit-on retrouver sur la proposition de régularisation ?; quels sont les moyens de défense à disposition du contrevenant ?; ...En outre, le constat ou le procès-verbal ne sera établi qu'après coup. Qu'en est-il de l'obligation de notification au moment des faits ? Cette phase amiable nécessite des clarifications et des précisions. En outre, les indemnités forfaitaires imposées sont déterminées unilatéralement par l'entreprise ferroviaire, par le biais de leurs conditions de transport, et échappent ainsi à tout contrôle. Nous demandons que les montants dont il est question en phase amiable soient repris dans la loi, et de calculer ceux-ci en fonction d'une formule déterminée, qui serait la même pour toutes les entreprises ferroviaires concernées par la loi (par ex. prix du titre de transport + tarif à bord, ou 2x le prix du ticket).

e) Infrabel

Le projet de loi prévoit la possibilité d'infliger des sanctions administratives aux riverains et autres propriétaires fonciers. Ces personnes n'ont aucune possibilité de recours à un mécanisme de résolution extrajudiciaire des litiges comme c'est le cas pour les voyageurs ferroviaires et les usagers de l'infrastructure ferroviaire.



f) Compétences de l'Ombudsrail

Le chapitre "protection des consommateurs" de la loi de 1991 qui a institué les entreprises publiques autonomes a créé un service de médiation dans chacune de ces entreprises. Le législateur exprimait ainsi son souhait de protéger les intérêts des consommateurs individuels. Dans le passé, l'Ombudsrail a toujours pu examiner les intérêts des voyageurs ferroviaires et - au besoin - les défendre s'ils avaient reçu une amende sur le train.

En mars 2013, la SNCB a subitement décidé de manière unilatérale que l'Ombudsrail ne pouvait plus intervenir dans les dossiers liés aux amendes. Il aura fallu 2,5 ans à l'Ombudsrail, au SPF Mobilité, au précédent secrétaire d'Etat et une ancienne Ministre pour obliger la SNCB à communiquer à nouveau avec le service de médiation concernant les dossiers de voyageurs ayant reçu une amende. Entre-temps, la SNCB réagit dans un certain nombre de dossiers mais refuse de collaborer lorsqu'il s'agit de "récidivistes" (la SNCB définit elle-même au cas par cas ce qu'elle entend par ce terme). Cette catégorie de voyageurs n'a pas le droit de se défendre, si l'on suit la SNCB.

En gardant cette mentalité à l'esprit, nous nous dirigeons vers un scénario où la SNCB dispose dans ses propres services tant de l'agent constatateur que de l'agent sanctionnateur, ce qui la rend de facto juge et partie dans les infractions qu'elle constate. C'est ici que réside le plus grand risque de l'introduction des amendes administratives. Si le législateur accorde un plus grand pouvoir et plus de confiance à son entreprise publique (mais aussi dans le futur, par extension, à des entreprises ferroviaires purement privées), cela doit s'accompagner d'un changement de mentalité, de totale transparence, d'ouverture de gestion et de motivation des actes administratifs. Cela devrait en fait être la logique-même mais jusqu'à aujourd'hui, dans tout un tas de dossiers la SNCB refuse de coopérer.

Le projet de loi met l'Ombudsrail de facto hors-jeu dans la procédure d'imposition d'une amende administrative (cfr. supra). Vu qu'un service de médiation est le service par définition pour trouver une solution amiable, qui convienne aux deux parties, et de cette manière éviter d'autres procédures administratives ou judiciaires, il serait approprié d'au minimum garantir notre rôle dans la phase amiable. Cette phase amiable devrait exister pour tous les types d'infractions. La médiation à l'égard des mineurs pourrait aussi parfaitement être exercée par l'Ombudsrail (organe agréé au regard de la loi du 21 février 2005).

2. Avis du Service de médiation pour les voyageurs ferroviaires

Pour garantir de manière optimale les droits de la défense tout en organisant une perception des amendes administratives efficace et rapide, nous proposons le scénario suivant : un voyageur enfreint l'une des interdictions définies dans ce projet de loi ; l'agent constatateur (le plus souvent l'accompagnateur de train) établit un constat qui répond aux exigences de clarté, de précision et d'exhaustivité, et en remet une copie directement lisible au voyageur. Les droits de ce dernier se retrouvent également sur cette copie, de même que les possibilités dont il dispose pour contester le constat.

Dans un délai de 2 mois, le voyageur reçoit une proposition de régularisation, dont le montant ou la formule de calcul (par ex. prix du voyage majoré du tarif à bord, ou 2 fois le prix du ticket) est fixé dans la loi. Cette proposition de régularisation ne contient aucun montant si le contrevenant à moins de 14 ans.

Le voyageur dispose alors de 30 jours pour payer cette proposition ou la contester (par simple courrier).

Si l'entreprise ferroviaire n'accepte pas la contestation, elle en informe le voyageur dans un délai de 30 jours (tel qu'il est prévu dans le Règlement européen 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires). Ce courrier doit être motivé et mentionner la possibilité dont le voyageur dispose de faire appel à l'Ombudsrail dans un délai de 30 jours. Les données de contact de l'Ombudsrail sont reprises dans ce courrier.

Durant la phase amiable, l'Ombudsrail peut intervenir (dans le respect des délais définis dans sa loi organique) et les délais de prescription sont suspendus.

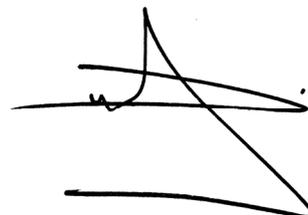
A la fin de cette dernière période de 30 jours, ou si la procédure de médiation échoue, l'agent constatateur transmet le constat dans les 30 jours à l'agent sanctionnateur. Ce dernier décide en toute indépendance s'il inflige une amende administrative. Il dispose de 30 jours pour décider. Le voyageur est informé par envoi recommandé de l'imposition de cette amende : il a 30 jours pour émettre une objection. Puisque la phase amiable est terminée, le voyageur doit se tourner vers la procédure judiciaire. A la fin de cette période de 30 jours, l'amende administrative devient exécutoire.

Nous restons bien évidemment prêts à expliciter notre point de vue.

Salutations distinguées,



Cynthia Van der Linden
Ombudsvrouw



Jean-Marc Jeanfils
Médiateur



ANNEXE

Commentaires de certains articles

Art. 2

La définition des agents constatateurs permet à des membres du personnel de Thalys et Eurostar d'exercer cette fonction.

En ce qui concerne les agents sanctionneurs, ceux-ci doivent être désignés au sein du personnel du gestionnaire des gares, du gestionnaire de l'infrastructure et des entreprises ferroviaires ayant la qualité d'autorité administrative. Ces agents sont donc exclusivement des membres du personnel d'Infrabel ou de la SNCB. En combinaison avec l'art. 50, qui précise que la perception des amendes se fait au bénéfice de la société dont dépend l'agent sanctionneur, cela signifie que les constats établis par un agent de Thalys ou d'Eurostar seront perçus par un agent de la SNCB ou d'Infrabel au bénéfice de la SNCB ou d'Infrabel. Le revenu de ces amendes ne finiront jamais dans les caisses des entreprises privées. Pourquoi les agents constatateurs de ces entreprises se donneraient-ils encore la peine d'établir des constats ? Est-il judicieux de fournir un moyen à la SNCB auquel ses concurrents n'ont pas accès ? Allons-nous créer encore plus d'inégalité dans le traitement des voyageurs ?

Art. 13

- Il est interdit de manipuler ou utiliser des fenêtres, portes ou autres dispositifs, soit lorsqu'ils ne sont pas destinés à l'usage des voyageurs, soit en dehors des cas prévus par les consignes de l'entreprise ferroviaire.

Nous nous demandons quelles fenêtres sont interdites d'usage. Ne peut-on plus ouvrir ou fermer une fenêtre sans risquer une amende administrative ? Qu'entend-on par "consignes de l'entreprise ferroviaire" ? L'article 2 du projet de loi ne définit pas cette expression. S'agit-il des conditions de transport ? De consignes orales émises par l'accompagnateur de train ? D'affichages dans le train ?... Cet article nécessite plus de clarté.

Art. 14

- Cet article traite du contrôle de l'identité des voyageurs. Le voyageur qui ne peut présenter une pièce d'identité comprenant une photographie qui permet d'établir son identité sera considéré comme un voyageur ne disposant pas d'un titre de transport valable, avec la possibilité d'une amende administrative de 250 € à la clé.

L'exposé des motifs précise en outre que le voyageur peut évidemment régulariser sa situation après son voyage, en prouvant que son titre de transport répondait à toutes les conditions de validité au moment du constat. Pourquoi cette possibilité ne figure-t-elle pas dans la loi ? S'agit-il par conséquent d'une possibilité pendant la phase amiable ? De quel délai le voyageur dispose-t-il dans ce cadre ? Son titre de transport peut-il déjà lui être confisqué en vertu de l'article 27 ?

Art. 25

- Le constat a la même force probante que le PV. La discussion des articles de l'avant-projet observe que le constat doit alors répondre aux mêmes exigences de clarté, de précision et d'exhaustivité.



Actuellement, le constat ne répond nullement à ces exigences (cf. supra). Ces conditions ne figurent par ailleurs pas dans l'article. Le Conseil d'Etat a également noté dans son avis que les conditions de clarté et de sécurité juridique doivent assurément être garanties.

- Une copie du constat ou du PV doit être remise au contrevenant.

Nous en concluons que le "Ticket" sous sa forme actuelle ne suffira plus vu que les informations indispensables ne sont pas directement lisibles et qu'il ne mentionne même pas s'il s'agit d'une amende ou d'un titre de transport.

- Les agents constatateurs qui font partie du personnel d'accompagnement, sont uniquement habilités à constater les infractions reprises sous les articles 8 à 10 et 12 à 18. S'agissant des infractions visées aux articles 8 à 10, pour autant que celles-ci aient été commises à bord du véhicule ferroviaire.

Par conséquent, qui est habilité à établir des constats liés à une agression sur le quai, au fait de fumer ou de mendier sur le quai,... ? Les agents constatateurs du gestionnaire de l'infrastructure ?

- La discussion des articles indique qu'un programme de formation ne serait plus tout à fait nécessaire, puisque le personnel actuel dispose déjà en grande partie des compétences nécessaires pour appliquer la loi. Une mise au point suffirait (contenu des infractions, distinction entre les infractions résultant du droit pénal des infractions mixtes).

Nous plaidons pour que les conditions minimales relatives à la formation requise et à la connaissance de l'arrêté royal, englobent aussi une formation sur la gestion des conflits, le service à la clientèle et la connaissance de la législation sur la vie privée.

Art. 27

- Les membres du cadre opérationnel des services de police ainsi que les agents constatateurs peuvent confisquer le titre de transport à toute personne qui enfreint cette loi, dans les cas prévus par les conditions de transport de l'entreprise ferroviaire concernée.

Pourquoi ces cas ne sont-ils pas spécifiés dans la loi ? Les conditions de transport sont rédigées de manière unilatérale, sont régulièrement modifiées, échappent à tout contrôle et sont différentes pour chaque société de transport. L'agent constatateur pourra-t-il confisquer le Go Pass pratiquement vierge d'un étudiant ayant complété une ligne sur son billet de manière illisible et qui n'est donc pas en possession d'un titre de transport valable ? Un abonnement périmé d'un jour pourra-t-il simplement être confisqué alors que le voyageur a besoin de cet abonnement pour rejoindre son lieu de travail ? Cette situation peut engendrer des conséquences considérables, en plus d'une perte financière.

De plus, cela reviendrait à retirer une pièce justificative pouvant être essentielle à l'exercice d'un droit de défense, ce qui induit une violation des droits de la défense. La plus grande prudence est donc de rigueur.

Art. 31

- Les infractions sont réparties en 4 catégories selon le montant de l'amende : amendes de 50 euros, de 100 euros, de 250 euros ou de 300 euros (avec amendes majorées en cas de répétition).



L'appréciation de la gravité des infractions nous semble parfois dénuée de toute logique : pourquoi le fait de mendier ou de jeter quelque chose par la fenêtre est-il par exemple plus sévèrement puni que de fumer ou de voyager avec des objets pouvant mettre les autres en danger (ce dernier cas de figure englobe-t-il aussi le port d'arme illégal ?) ? Pourquoi un voyageur qui n'a pas payé la redevance Diabolo de 5,34 euros (même par ignorance) est-il sanctionné de la même manière qu'un resquilleur conscient, à savoir d'une amende de 250 euros ? Une telle amende, de 50 fois supérieure à la redevance en question, est totalement démesurée.

Plusieurs de ces infractions enfreignent clairement le principe de la réciprocité : une lourde amende peut être infligée aux voyageurs, pour des faits indépendants de leur volonté (abonnement oublié, ...), et dont le montant peut être un multiple du préjudice réellement subi par la SNCB (250 euros pour une redevance Diabolo de 5,34 euros oubliée), alors que la SNCB ne multipliera jamais les montants en cas d'erreur de sa part. Nous ne connaissons en effet aucun voyageur ayant retouché plus de 100 % de son billet après un retard de longue durée.

- Les mineurs doivent avoir atteint l'âge de 14 ans pour qu'une amende administrative puisse leur être infligée. Cette amende ne peut pas être supérieure à 175 euros.

S'agissant des amendes de 50 et 100 euros, les mineurs sont traités de la même façon que les adultes. Cependant, la Convention relative aux droits de l'enfant stipule prévoit que les mineurs ont droit en principe à une sanction adaptée et à un traitement adapté à leur âge et à leur situation (article 40 du CIDE)³.

À titre de comparaison, la sanction administrative communale maximale pour un mineur s'élève à la moitié de la sanction maximale d'un majeur.

Quid des mineurs de moins de 14 ans ? Une amende administrative n'est pas possible, bien qu'un constat d'irrégularité leur soit délivré, quel que soit leur âge. Les indemnités forfaitaires prévues dans les conditions générales de transport sont-elles maintenues pour cette catégorie ? Il conviendrait de déterminer un âge minimum en-dessous duquel une amende ou un constat ne peut pas être délivré. La loi relative à la protection de la jeunesse interdit par ailleurs les peines financières pour les enfants de moins de 12 ans. La SNCB n'observe cependant pas cette règle puisque notre service de médiation a récemment reçu une nouvelle plainte relative à une amende infligée à un enfant de 10 ans. Les situations poignantes d'enfants que nous traitons dans nos dossiers dépassent parfois l'entendement : le débarquement d'un enfant de 14 ans par Securail en raison d'un titre de transport soi-disant falsifié (et qui s'est par la suite avéré être tout à fait en règle), le cas d'un enfant autiste de 13 ans ayant écopé de plusieurs amendes car il ne se trouvait pas dans le train qu'il était supposé prendre, ... La SNCB refuse souvent d'examiner ces situations avec humanité et argumente que tout le monde doit être traité de manière égale. Nous ne demandons pas d'octroyer la gratuité des transports, mais bien de tenir compte des catégories de voyageurs vulnérables, de certaines circonstances atténuantes et d'examiner la sanction de manière individuelle dans de telles situations.

Art. 32

- La procédure pénale ou administrative échoit pour certaines infractions après le paiement du prix du titre de transport et des indemnités forfaitaires prévues dans les conditions générales de transport. Ce paiement doit être opéré dans le délai accordé par l'entreprise ferroviaire au

³ Voir aussi la Loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse – Titre préliminaire : 4° *les mineurs ne peuvent, en aucun cas, être assimilés aux majeurs quant à leur degré de responsabilité et aux conséquences de leurs actes. Toutefois, les mineurs ayant commis un fait qualifié infraction doivent être amenés à prendre conscience des conséquences de leurs actes*



contrevenant. Si cette proposition de régularisation échoue, un constat ou un PV est dressé, et est envoyé à l'agent verbalisateur ou au procureur du Roi.

Il s'agit des infractions suivantes : voyages sans titre de transport, défaut de paiement de la redevance Diabolo, falsification/contrefaçon du titre de transport et usurpation de l'identité d'un tiers. Une phase amiable est maintenue uniquement pour ces infractions. Ce principe semble correct pour la première et la deuxième infraction, afin de pouvoir rectifier des erreurs ou des oublis uniques. Le fait d'autoriser aussi ce dispositif pour des délits tels que le faux en écriture et l'usurpation d'identité – et non pour d'autres infractions – n'est pas logique. Nous plaidons en faveur d'un élargissement de la phase amiable à toutes les infractions.

Cet article est par ailleurs imprécis :

- Dans quel délai le paiement doit-il être effectué ? Est-il déterminé dans les conditions de transport ou dépend-il de l'humeur du gestionnaire de dossiers ?
- Pourquoi ces indemnités forfaitaires ne figurent-elles pas dans cette loi ? Cette indication assure au moins sécurité juridique et clarté, et garantit le contrôle parlementaire. À l'heure actuelle, cette absence de contrôle mène déjà à des situations disproportionnées (par exemple, une amende de 50 euros qui n'est pas payée dans les 14 jours est automatiquement majorée à 225 euros). Le Parlement doit pouvoir contrôler ces clauses réglementaires.
- Un constat ou un PV n'est-il dressé qu'après l'échec de cette phase amiable ? Qu'en est-il du droit du contrevenant à en obtenir une copie juste après les faits ? Est-il par conséquent possible qu'un contrevenant ne prenne connaissance de ce qui lui est précisément reproché que des mois après l'infraction ? Comment le voyageur en est-il informé ?
- Le deuxième paragraphe concernant les infractions du gestionnaire de l'infrastructure est quant à lui plus clair (deux avertissements, courrier recommandé, ...). Pourquoi ces procédures doivent-elles être différentes ?

Art. 35

- Toute personne enfreignant ces dispositions légales doit quitter après sommation le véhicule ferroviaire, la gare ou l'infrastructure.

Cet article est trop général : qu'un voyageur soit sommé de quitter le train ou la gare après une agression, un acte de vandalisme, etc. est compréhensible. Mais s'il a oublié son abonnement, s'il n'est pas en possession de sa carte de réduction, s'il n'a complété son Go Pass qu'après être monté dans le train, ... ? Ne s'agit-il pas d'abus de pouvoir et de conduite arbitraire ? La limitation du droit à la libre circulation des personnes doit être définie très clairement et être proportionnelle à l'infraction. Nous proposons d'ajouter une énumération des infractions pouvant aboutir à cette sommation, et d'interdire le débarquement de mineurs non accompagnés.

**Art. 39**

- À l'exception des infractions visées aux articles 29 et 30, le PV doit être transmis au procureur du Roi au plus tard deux mois après la constatation de l'infraction.

Cette disposition n'est pas claire pour nous. Pour les infractions mixtes de l'article 30, le PV ne doit-il pas être transmis au procureur du Roi s'il y a lieu ?

Art. 43

- L'agent sanctionnateur décide s'il y a lieu d'entamer une procédure administrative.

Le projet prévoit une marge de décision pour l'agent sanctionnateur. Cela suppose qu'il peut toujours décider en toute indépendance de ne pas entamer une procédure administrative.

Pourtant, dans l'annonce visant à recruter actuellement un agent sanctionnateur à la SNCB, nous lisons, qu'en plus d'être orienté clientèle, la personne doit toujours agir dans l'intérêt de l'entreprise ferroviaire. Sans vouloir verser dans un procès d'intention, comment cela peut-il être conciliable avec son indépendance et sa marge de décision ? Aura-t-il suffisamment les coudées franches pour étudier et éventuellement classer les dossiers s'il y a de bonnes raisons de le faire ? La rédaction de ce projet de loi nous fait supposer que le principal intérêt de l'entreprise de chemin de fer est la perception d'argent.

- Le contrevenant dispose de 15 jours à compter de la notification des faits pour exposer ses moyens de défense.

La date de la notification n'est définie nulle part : s'agit-il de la date de la lettre, la date du cachet de la poste, la date effective de réception, ... ? Qu'en est-il des lettres recommandées qui retournent à la poste parce que le contrevenant n'était pas à la maison ? La même remarque s'applique également à l'article 48 où l'amende administrative devient exécutoire après un mois à compter de la notification.

Qu'en est-il du droit à la défense orale ? Cette défense devrait-elle également avoir lieu pendant cette période ? Que se passe-t-il si l'agent sanctionnateur n'est pas libre pour un rendez-vous dans les deux semaines ou s'il est en vacances ?

Pourquoi la défense écrite devrait-elle être envoyée par courrier recommandé ? Cela pose à nouveau un obstacle pratique et financier à l'exercice des droits de la défense. De Lijn accepte les contestations par lettre ordinaire ou par courriel.

Cette période de 15 jours est très, très courte pour prendre note de l'envoi recommandé, éventuellement pour trouver un avocat qui peut engager une procédure judiciaire, consulter le dossier et rédiger une défense écrite ou préparer une défense orale. Ce délai viole les droits de la défense, d'autant plus que l'agent constatateur dispose, lui, de deux mois, pour transmettre le constat à l'agent sanctionnateur, que celui-ci n'est tenu par aucun délai pour décider d'envoyer la notification, ou imposer une amende administrative après 15 jours.

- Si la procédure concerne un mineur d'âge, l'agent sanctionnateur est tenu de proposer une offre de médiation. Il peut proposer une prestation citoyenne (au sein de l'entreprise ferroviaire, maximum 15h, dans les 6 mois).

Le contenu de la médiation n'est pas développé plus avant. L'agent sanctionnateur peut proposer une



prestation citoyenne, mais n'est pas obligé de le faire. Cette disposition peut-elle être interprétée de telle sorte que l'agent sanctionnateur peut toujours décider d'imposer une amende administrative pendant ou après la médiation, parce que lui-même considère que le service d'intérêt collectif n'est pas approprié?

Art. 44

- L'agent sanctionnateur peut imposer une sanction administrative après un délai de 15 jours, et doit la motiver.

Ici aussi, nous supposons qu'il s'agit d'une marge de décision dont l'agent sanctionnateur jouit en toute indépendance. Nos réserves relatives à l'article précédent peuvent être appliquées par analogie à cette disposition. Pourquoi cet agent sanctionnateur n'est-il pas tenu par un délai pour décider d'infliger ou non une sanction administrative ?

Art. 45

- En cas de plusieurs infractions concomitantes passibles d'une amende administrative, les montants sont cumulés, sans que le montant total ne puisse excéder le double du montant de l'amende administrative la plus élevée.

Que faire si la phase amiable prévue par l'art. 32 est possible pour 1 des 3 infractions mais pas pour les autres ? Cette phase sera-t-elle alors ignorée ou la procédure sera-t-elle scindée ? Nous réitérons ici notre demande d'étendre la phase amiable à toutes les infractions.

Art. 46

- Le père et la mère, les tuteurs ou personnes qui ont la garde du mineur, sont civilement responsables du paiement de l'amende.

Sur base de l'art. 1384 du Code civil, le père et la mère sont responsables des dommages causés par leurs enfants mineurs. Désormais, les parents d'accueil, les hôpitaux, les établissements de soins, les refuges, ... devraient également assumer cette responsabilité. N'est-ce que ce n'est pas aller trop loin ?

En outre, il s'agit d'infractions qui ont été exclues du droit pénal ou qui concernent des infractions mixtes. Elles sont de nature pénale. Lorsqu'un tribunal de police impose une amende pénale à un mineur, elle est personnelle et ne lie que le contrevenant (en l'occurrence le mineur). Le père et la mère peuvent éventuellement, en responsabilité civile, être condamnés à payer les frais, dommages et intérêts, causés par leur enfant mineur, mais ils ont également la possibilité de prouver qu'ils n'auraient pas pu empêcher l'acte à l'origine de leur responsabilité. La loi peut prévoir une exception à ce principe et considérer le père et la mère également civilement responsables à payer une amende pénale, mais le recours à une telle exception au droit commun doit être expliqué, motivé et explicite.

Art. 47

- Le contrevenant peut introduire un recours contre la décision de l'agent sanctionnateur auprès du tribunal de police compétent.

Dans la situation actuelle, c'est le créancier qui doit intenter une action en justice pour percevoir les amendes impayées. Le créancier doit donc prouver la faute du contrevenant : la charge de la preuve ne repose pas sur ce dernier. Dans le projet, les rôles sont inversés et le débiteur doit lui-même aller



devant le tribunal s'il n'est pas d'accord avec l'amende imposée. La charge de la preuve incombe désormais au débiteur. C'est un pas en arrière dans les droits de la défense. C'est pourquoi il faut une fois de plus souligner l'importance d'une phase amiable étendue, dans le respect des droits de la défense.

Art.53

- L'article 15 de la loi du 28 avril 2010 est complété par un 3^{ème} alinéa : « La médiation ne suspend pas la procédure d'amende administrative engagée à l'encontre du voyageur ou de l'utilisateur. »

Le commentaire des articles (dans l'exposé des motifs) décrit les articles 51 à 56 comme étant de nature purement technique, visant à compléter les textes existants pour tenir compte la nouvelle loi. Il ne s'agit cependant pas d'une question purement technique dans ce cas.

Cette disposition écarte tout simplement le médiateur pour les voyageurs ferroviaires de la procédure. En effet, comme un contrevenant ne dispose que de 15 jours pour présenter sa défense, il est impossible d'entamer une mission de médiation dans ce délai : rien que pour compléter un dossier, l'entreprise ferroviaire dispose de 18 jours calendrier.

Strictement parlant, nous ne sommes pas compétents pendant ce délai de 15 jours s'il n'y a pas eu de contestation directement adressée à l'entreprise ferroviaire. Ce n'est qu'après contestation du contrevenant et puis l'imposition de l'amende administrative que nous pourrions devenir compétents. En outre, l'amende administrative est dotée d'un pouvoir exécutoire après une période d'un mois.

L'analyse d'impact de la réglementation n'est donc pas correcte. La rubrique « Autorités publiques » mentionne que la nouvelle loi n'aura pas d'impact sur le fonctionnement démocratique des organes de concertation et consultation, des services publics aux usagers, des plaintes, recours, contestations, mesures d'exécution et investissements publics.

Alors que les voyageurs peuvent encore demander notre intervention pour les amendes qu'ils ont reçues et qu'ils contestent, cette possibilité leur est complètement retirée par cette disposition. Cela va à l'encontre de la réglementation ADR et de l'engagement du Gouvernement à encourager le recours au règlement extrajudiciaires des litiges par la médiation.

Si l'Ombudsrail est exclu de la procédure de l'imposition de sanctions administratives, nous vous demandons au moins de renforcer notre intervention dans la phase amiable (comme indiqué dans notre avis, p. 5), qui devrait être étendue à toutes les infractions. Notre rôle devrait être clairement énoncé dans la loi. Le voyageur, lui, devrait disposer de suffisamment de temps pour pouvoir exercer son droit de se défendre de manière optimale.



Wetsontwerp « Administratieve Boetes » Advies TreinTramBus en Navetteurs.be

De doelstellingen van het wetsontwerp

Navetteurs.be en TreinTramBus scharen zich volledig achter de doelstelling van het wetsontwerp en de wens van de spoorwegondernemingen om een einde te maken aan de straffeloosheid of bepaalde inbreuken, zoals spoorlopen, strenger te bestraffen

Onafhankelijkheid en recht op verdediging

Wij maken voorbehoud bij de concrete toepassing van het ontwerp en de in dat kader voorgestelde procedures

Onze bezorgdheid heeft specifiek betrekking op het recht op verdediging en de onafhankelijkheid van het personeel dat dossiers behandelt en sancties oplegt.

- In dit wetsontwerp worden de spoorwegondernemingen tegelijk rechter en partij. Om het recht op verdediging te versterken moeten extra garanties worden ingebouwd om een billijke afhandeling van overtredingen te waarborgen ;
- De overtreder krijgt slechts 15 dagen om zich te verdedigen. Dat is veel te weinig omdat hij binnen die periode zijn dossier moet raadplegen, eventueel een beroep moet doen op een advocaat en ten slotte een aangetekend schrijven moet sturen met zijn versie van de feiten. Dit staat in schril contrast met de veel langere termijnen waarover de vaststellende en sanctionerende ambtenaren beschikken om hun taak te vervullen;

Ter vergelijking: Bij De Lijn krijgt de overtreder op het moment van de vaststelling een duplicaat van het pv en krijgt hij vervolgens 30 dagen om verzet aan te tekenen. Binnen 60 dagen na de vaststelling kan De Lijn de administratieve boete aangetekend bevestigen, waarna de overtreder opnieuw een termijn van 30 dagen krijgt, waarbinnen hij ook kan vragen om gehoord te worden ;

- In het wetsontwerp wordt de mogelijkheid om een beroep te doen om Ombudsrail en de procedure te schorsen volledig geschrapt. Andermaal wordt ervoor gekozen om de bevoegdheden van de bemiddelingsdienst te beknotten.
- ⇒ **Wij zijn van oordeel dat het recht op verdediging bewust wordt beperkt, enerzijds door de korte termijn waarbinnen men verzet dient aan te tekenen, anderzijds door het schrappen van de mogelijkheid om een beroep te doen op de dienst Ombudsrail, die met name is opgericht om als onpartijdige instantie te bemiddelen bij eventuele conflicten tussen spoorwegondernemingen en reizigers die een overtreding hebben begaan.**

Iedereen fraudeur

Er wordt geen enkel onderscheid gemaakt tussen de onmogelijkheid om een ticket te kopen en de bewuste keuze om zwart te rijden aangezien het wetsontwerp automatisch voorziet in een boete van 250 €. Reizigers zonder geldig vervoerbewijs worden daardoor per definitie beschouwd als fraudeurs, zonder rekening te houden met de mogelijkheid dat zij te goeder trouw handelen.

Deze opmerking werd ook reeds gemaakt bij de invoering van het boordtarief door de NMBS. Een vergetelheid of vergissing op dezelfde manier behandelen als fraude is niet rechtvaardig, dreigt tot extra geschillen te leiden en ondermijnt het draagvlak voor de doelstelling van dit wetsontwerp, namelijk echte misbruiken en overtredingen aanpakken. Bovendien is enige coulance ten aanzien van abonnees, de trouwste klanten van het spoor, ook vanuit commercieel perspectief wenselijk.

De Lijn beschikt over een procedure voor een “Reiziger zonder geld”, zodat niet onmiddellijk een boete wordt opgelegd, als men de ticketprijs niet kan betalen, bijvoorbeeld omdat de reiziger zijn portefeuille is vergeten of is bestolen. Als dergelijke systemen bij de NMBS reeds bestonden, werden ze inmiddels opgeheven.

Tenslotte lijkt de wet in dit geval strenger dan de eigen vervoersvoorwaarden van de NMBS:

5.4 § 8: 8. “Als u uw abonnement, vrijkaart of kortingskaart die geldt als vervoerbewijs vergeet, moet u op de trein een vervoerbewijs tegen ‘Boordtarief’ aankopen. U kunt dan binnen de 14 kalenderdagen, datum van de reis inbegrepen, de integrale terugbetaling vragen van het vervoerbewijs dat u op de trein kocht door u aan één van onze loketten aan te melden met het vervoerbewijs dat u op de trein kocht en het vergeten vervoerbewijs, voor zover het geldig was op het ogenblik van de reis.

Schriftelijk bewijs bij een overtreding ?

Zal de overtreder bij een overtreding onmiddellijk een document krijgen waarin duidelijk en nauwkeuring wordt uiteengezet welke overtredingen hij heeft begaan en welke sanctie hij riskeert?

Reizigers blijken soms verrast over de opgelegde sancties omdat zij op het moment van de feiten slechts een ticket krijgen waar geen verdere informatie op vermeld staat. Bovendien wordt hen niet altijd meegedeeld wat zij moeten doen om te vernemen waarover dat ticket gaat. Dit kan alleen online, aan het loket of aan een automaat.

Personeel

De vermindering van het personeel bij de spoorwegondernemingen leidt regelmatig tot problemen op het terrein. De vraag rijst dan ook welk personeel op het terrein zal worden ingezet voor de uitvoering van dit wetsontwerp. Worden er extra personeelsleden aangeworven voor deze nieuwe taken? Indien ja, hoeveel?

Opmerkingen en vragen bij specifieke artikels

Art. 5, 1°

"Het is verboden om: 1° het spoorverkeer te beletten, te hinderen, te vertragen of in gevaar te brengen en, in het algemeen, de spoorwegexploitatie op om het even welke wijze te verstoren;"

- Te vage formulering. Zal dit artikel ook worden toegepast op personeelsleden die stakingen sporen of strategische plaatsen, zoals seinhuizen, bezetten? ?

Art. 8, 1°

"Het is verboden in de stations en in de spoorvoertuigen verontreiniging of beschadiging te veroorzaken, of de orde te verstoren, dan wel de rust van de aanwezigen door: a) een klaarblijkelijke staat van onzindelijkheid; b) ongepaste en ongewenste fysieke contacten; c) storende, beledigende, onzedelijke, intimiderende of bedreigende uitlatingen of handelingen;"

- Te subjectief criterium, risico op misbruik ;
- Hoe gaat men dit beoordelen en bewijzen ?

Art. 8, 2°

Het is verboden in de stations en in de spoorvoertuigen: 2° gewelddadig gedrag erop na te houden"

- Subjectief en te vage formulering

Art. 10

"Het is verboden te bedelen in de spoorvoertuigen en overlast te bezorgen in de stations door er op een opdringerige of agressieve wijze te bedelen."

- Hoe kan men een boete van 100 tot 350 € opleggen aan personen zonder bestaansmiddelen ?

Art.13, 3°

« te reizen met voorwerpen die door hun aanwezigheid of gebruik, de andere reizigers of het personeel van de betrokken spoorwegonderneming kunnen hinderen of in gevaar kunnen brengen;

- Over welke voorwerpen gaat het? Op basis van welke criteria wordt dit bepaald?

Art. 14

"De spoorwegonderneming kan in haar algemene vervoersvoorwaarden een aantal gevallen omschrijven waarin de spoorvoertuigen toch toegankelijk zijn voor personen die op het ogenblik dat ze instappen niet over een geldig vervoerbewijs beschikken.

- Over welke gevallen gaat het ?

Art. 15, 2°

"Het is verboden zich te bevinden: ... 2° op de perrons, anders dan onder de voorwaarden beoogd in artikel 14, § 2

- Hoe gaat men deze maatregel op het hele net toepassen ?
- Wat met de onbemande stopplaatsen ?

Art. 18

"Het is verboden om van of naar de luchthaven van Brussel-Nationaal te reizen zonder de toeslag op de vervoersprijs te hebben betaald, zijnde de passagiersvergoeding die bedoeld is in artikel 12 van de wet van 30 april 2007 houdende dringende spoorwegbepalingen, en volgens de voorwaarden beschreven in deze wet.

Diabolotoeslag: zal men deze boete (min. 250 €) opleggen aan buitenlanders die deze verplichting niet kennen en die niet weten wat een "diabolotoeslag" betekent? Bovendien hebben dergelijke boetes geen zin aangezien de toegang tot de perrons van het station Brussels Airport Zaventem te beveiligd is met poortjes.



Projet de Loi « Amendes Administratives » Avis de Navetteurs.be et TreinTramBus

Avis favorable au but recherché

Nous soutenons pleinement le but recherché dans ce projet de Loi et la volonté des sociétés ferroviaires de mettre fin à toute une série d'impunités ou encore de condamner plus sévèrement certaines infractions telles que le « trespassing ».

Indépendance et « Droits de la défense »

Nous souhaitons émettre certaines réserves quant à la mise en application de ce projet et aux procédures qui seront appliquées.

Nous craignons principalement pour le respect des « droits de la défense » ainsi que pour l'indépendance des personnes amenées à traiter des dossiers et imposer des sanctions :

- Dans ce projet de loi, les entreprises ferroviaires deviennent à la fois « Juge et Partie ». Les droits de la défense doivent dès lors pouvoir bénéficier de garanties supplémentaires afin d'assurer un traitement équitable des infractions ;
- Le délai de 15 jours accordé au contrevenant pour se défendre est trop court. En effet durant ce laps de temps il doit consulter son dossier, éventuellement faire appel à un avocat et envoyer par recommandé sa version des faits. De plus, les délais accordés aux agents « constatateur » et « sanctionnateur » pour effectuer leurs démarches sont beaucoup plus longs et contrastent avec le délai réduit accordé au contrevenant.

A titre de comparaison : chez De Lijn lors du constat, le contrevenant reçoit un duplicata du PV et dispose ensuite d'un délai de 30 jours pour faire valoir ses droits. Dans un délai de 60 jours à dater du constat, De Lijn peut confirmer l'amende administrative par lettre recommandée. A dater de cette confirmation, le contrevenant dispose d'un nouveau délai de 30 jours durant lequel il peut demander d'être entendu ;

- Dans ce projet de loi, la possibilité de faire appel à « Ombudsrail » et de suspendre la procédure disparaît purement et simplement. Nous y voyons de nouveau une volonté délibérée de réduire les pouvoirs du Service de Médiation ;
- ⇒ **Nous estimons que les droits de la défense sont volontairement réduits que ce soit au niveau des délais accordés que du recours à présent impossible aux services gratuits de l'Ombudsrail mis en place notamment pour assurer l'indépendance nécessaire pour arbitrer les conflits éventuels entre les entreprises ferroviaires et les voyageurs contrevenants.**

Tous des fraudeurs

Aucune distinction n'est faite entre l'impossibilité d'acheter son billet et la volonté délibérée de frauder puisque le projet de loi prévoit d'office une amende de 250 €. Les voyageurs sans titre de transport valable sont de ce fait considérés comme des fraudeurs sans possibilité d'invoquer leur bonne foi.

Nous avons déjà à l'époque fait part de cette remarque lors de l'instauration par la SNCB du « Tarif à bord ». Traiter un oubli ou une erreur de la même façon qu'une fraude est injuste, risque d'augmenter le nombre de litiges et de nuire au but poursuivi par ce projet de loi, à savoir punir les vrais abus et autres infractions. De plus, et d'un point de vue « commercial », une certaine indulgence est souhaitable à l'attention des abonnés qui sont au final les clients les plus fidèles du chemin de fer.

De Lijn dispose d'une procédure pour un « voyageur sans argent », qui permet de ne pas imposer d'office une amende lorsqu'on ne peut pas payer le prix du ticket, par exemple en cas d'oubli ou de vol de son portefeuille. Bien que de telles procédures aient existé à la SNCB, elles ont toutes été supprimées.

Au final, la loi semble plus sévère que les Conditions Générales de Transport de la SNCB:

5.4 § 8: 8. En cas d'oubli de votre abonnement, votre libre parcours ou votre carte de réduction valant titre de transport, vous devrez acquérir un titre de transport au « Tarif à Bord » dans le train et dans les 14 jours calendrier, date du voyage comprise, vous pourrez réclamer le remboursement intégral du titre de transport acquis dans le train en vous adressant à l'un de nos guichets muni du titre de transport acquis dans le train et du titre de transport oublié lors de votre voyage pour autant qu'il eut été valable au moment du voyage.

Remise d'un document écrit en cas d'infraction ?

Avec la mise en place de ce projet de Loi et en cas d'infraction, le contrevenant recevra-t-il immédiatement un document écrit reprenant clairement le détail des faits qui lui sont reprochés et les sanctions qu'il risque ?

Au vu des réactions que nous recevons des voyageurs, ceux-ci sont parfois surpris des sanctions qui leur sont appliquées étant donné qu'au moment des faits ils reçoivent un ticket où rien n'est mentionné. Ils ne sont pas toujours informés des démarches à effectuer pour vérifier le contenu de ce ticket (ce qui n'est possible qu'en ligne, au guichet ou à un automate).

Personnel

Nous entendons régulièrement les craintes des syndicats par rapport à la diminution du personnel au sein des entreprises ferroviaires. Cette diminution du personnel entraîne régulièrement des soucis sur le terrain. Nous nous interrogeons dès lors sur les moyens qui seront mis en place pour appliquer ce projet de loi sur le terrain : y aura-t-il du personnel supplémentaire engagé pour ces nouvelles missions ? Si oui, combien ?

Remarques / questions sur des articles spécifiques

Art. 5, 1°

« Il est interdit d'empêcher, d'entraver, de ralentir ou de mettre en danger le trafic ferroviaire et, de manière générale, de perturber l'exploitation ferroviaire, de quelque manière que ce soit »

- Manque de précisions. Cet article sera-t-il appliqué au personnel qui bloquerait des voies et ou des points stratégiques comme les cabines de signalisation lors des mouvements de grève ?

Art. 8, 1°

« Dans les gares et les véhicules ferroviaires, il est interdit d'occasionner des souillures ou des dégâts, ou de perturber l'ordre ou le calme des personnes présentes en se trouvant en état de malpropreté évident »

- Critère trop subjectif, risque de dérive ;
- Comment juger et en apporter la preuve ?

Art. 8, 2°

« Dans les gares et les véhicules ferroviaires, il est interdit de se livrer à des comportements violents »

- Subjectif et manque de précisions.

Art. 10

« Il est interdit de mendier dans les véhicules ferroviaires et il est interdit de provoquer des nuisances dans les gares par le fait de mendier de manière envahissante ou agressive »

- Comment imposer une amende de 100 à 350 € à des personnes insolubles ?

Art. 13, 3°

« de voyager avec des objets qui, par leur présence ou leur utilisation, peuvent gêner ou mettre en danger les autres passagers ou le personnel de l'entreprise ferroviaire concernée »

- Quels objets sont concerné ? Sur quels critères va-t-on se baser ?

Art. 14

« L'entreprise ferroviaire peut cependant définir, dans ses conditions de transport, un nombre de cas où les véhicules ferroviaires sont néanmoins accessibles aux personnes sans titre de transport valable lors de l'embarquement »

- Quels sont les cas concernés ?

Art. 15, 2°

« Il est interdit de se trouver sur les quais, autrement qu'aux conditions visées à l'article 14, § 2 »

- Comment appliquer cette mesure sur l'entièreté du réseau ?
- Quid des PANG's où aucun personnel n'est présent ?

Art. 18

« Il est interdit de voyager au départ ou à destination de l'aéroport de Bruxelles-National sans s'être acquitté du supplément sur le prix du voyage constituant la redevance passager visée à l'article 12 de la loi du 30 avril 2007 portant dispositions urgentes concernant le chemin de fer et selon les conditions décrites dans cette loi »

Redevance Diabolo : va-t-on appliquer cette amende (min. 250 €) à des voyageurs étrangers qui ne sont pas informés de cette obligation et qui ne connaissent pas la notion de la « Redevance Diabolo » ? Inutile d'appliquer ce genre d'amende étant donné la présence de portiques et de contrôles pour entrer et sortir de la gare de Brussels Airport Zaventem.

A C V T R A N S P O R T E N C O M M U N I C A T I E



Luc PIENS
 Algemeen Sectorverantwoordelijke
 Belangengroep Spoorwegen
 Galerij Agora Grasmarkt 105 bus 40
 1000 Brussel
 Tel 02 / 549 07 71
 NMBS : 991 / 58241
lprens.transcom@acv-csc.be

**Aan Mevrouw Karine Lalieux
 Voorzitter van de Kamercommissie
 Infrastructuur, Communicatie en Openbare Bedrijven
 1008 Brussel**

Uw kenmerk	datum	ons kenmerk	datum	bijlagen
Uw brief	8 februari 2018	ASV. A 059/18	20 februari 2018	

Administratieve boetes bij de Spoorwegen.

Geachte mevrouw de voorzitter,

Vooreerst wensen wij u te bedanken om ons in de gelegenheid te stellen ons advies te verstrekken over het document DOC 54 2869 / 001.

Het voorontwerp van wet tot het innen van administratieve boetes en de wijziging van de wet op de politie van de spoorwegen werd in de paritaire organen niet voor advies voorgelegd.

Het negeren van bevelen en het feit dat vaststellingen grotendeels zonder gevolg bleven, leidde vaak tot een demotivering van het personeel. Met dit initiatief wenst de wetgever een einde te stellen aan dit probleem.

Na een interne consultatie kunnen wij u de in bijlage bijgevoegde opmerkingen overmaken.

Met de meeste hoogachting,

Luc Piens
 Algemeen Sectorverantwoordelijke
 ACV-Transcom

ACV-Transcom: Spoorwegen- Maritiem/Luchtvaart - Vervoer over de weg – Post – Telecom en Cultuur - Diamant
 Galerij Agora, Grasmarkt 105/40, 1000 Brussel, 02.549.07.60

www.acv-transcom.be

Vind ons op : [f acvcsctranscom](https://www.facebook.com/acvcsctranscom) [t acvtranscom](https://twitter.com/acvtranscom)



Vaststellende en bestraffende beambten.

Artikel 2, Definities 17°

Dit artikel voorziet :

“17° Vaststellende beambten: de personeelsleden van de stationsbeheerder, van de infrastructuurbeheerder, van de spoorwegondernemingen en van de veiligheidsdienst, aangewezen door de Koning en daartoe beëdigd”

Artikel 25, § 3

Dit artikel voorziet :

“Een in de Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit bepaalt de selectie- en de aanwervingsvoorwaarden van de vaststellende en bestraffende beambten evenals de minimum voorwaarden die inzake de opleiding en kennis vereist zijn ...”

Zal men bij de aanwervingsvoorwaarden die per Koninklijk Besluit zullen worden vastgelegd bepalen dat de vaststellende en bij uitbreiding de bestraffende beambten gezagsfuncties zijn die, omwille van de uitoefening ervan, een statuut vereisen dat de belangen van de staat en de ambtenaar vrijwaart ?

Verbodsbepalingen in de spoorvoertuigen

Artikel 8, 2°

Dit artikel voorziet :

“Het is verboden in de stations en in de spoorvoertuigen :

1° verontreiniging of beschadiging te veroorzaken, of de orde te verstoren, dan wel de rust van de aanwezigen door :

- a) Een klaarblijkelijke staat van onzindelijkheid;*
- b) Ongepast en ongewenst fysieke contacten;*
- c) Storende, beledigende, onzedelijke, intimiderende of bedreigende uitlatingen of handelingen;*

2° gewelddadig gedrag erop na te houden; “



We vinden het noodzakelijk dat het stationspersoneel en het treinbegeleidingspersoneel ook gevat wordt door de verbodsbepalingen opgenomen in 1° : namelijk :

- b) *Ongepast en ongewenst fysieke contacten;*
- c) *Storende, beledigende, onzedelijke, intimiderende of bedreigende uitlatingen of handelingen;*

Motivering:

Deze personeelsleden hebben niet alleen te maken met gewelddadig gedrag maar ook met verbale agressie of intimiderende handelingen.

In de memorie van toelichting blijkt dat het ongepast en ongewenst fysieke contacten alsook de storende, beledigende, onzedige, intimiderende of bedreigende uitlatingen of handelingen enkel ten opzichte van andere reizigers wordt bedoeld.

In dezelfde memorie wenst de auteur van dit voorontwerp enkel het gewelddadige daden of gewelddadig gedrag ten opzichte van het (treinbegeleidings)personeel verbieden. Zie artikel 2° van dit wetsontwerp.

Naleving van de reglementering betreffende de politie der spoorwegen

Artikel 25, 4° lid

“ ...

Zonder afbreuk te doen aan het tweede lid , zijn de vaststellende beambten die tot het treinbegeleidingspersoneel behoren van het spoorbedrijf enkel gemachtigd om vaststellingen te doen van overtredingen bedoeld in de artikelen 8 tot 10 en 12 tot 18, en wat de overtredingen betreft bedoeld in de artikelen 8 tot 10 in zoverre deze worden begaan aan boord van het spoorvoertuig.

...”

We willen er op wijzen dat er meer stopplaatsen zijn dan stationsgebouwen (woordgebruik zoals in de definitie wordt beschreven). Gezien de stopplaatsen onbemand zijn, is het net het treinbegeleidingspersoneel die bepaalde overtredingen zou kunnen vaststellen zoals trespassing, verontreiniging of beschadiging van de stationsaanhorigheden of de orde of de rust te verstoren van de aanwezigen op de perrons van de stopplaatsen in de. Dit personeel wordt dus uitgesloten om deze vaststellingen van overtreding te doen.