ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 37.268/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de la Politique des grandes Villes, le 24 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions minimales auxquelles doivent répondre les agents communaux tels que définis par l'article 119*bis*, § 6, alinéa 2, 1° de la nouvelle loi communale", a donné le 16 juin 2004 l'avis suivant :

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique et compétence de l'auteur de l'acte

1. L'article 119*bis*, § 6, alinéa 2, 1°, de la nouvelle loi communale que le projet tend à exécuter prévoit que les infractions qui peuvent uniquement faire l'objet de sanctions administratives établies par les communes peuvent faire l'objet d'un constat par

> "1° les agents communaux qui répondent aux conditions minimales fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence, et désignés à cette fin par le conseil communal;".

Il résulte de cette disposition que les agents visés font partie du personnel communal, mais qu'ils doivent être spécialement désignés pour pouvoir constater les infractions sanctionnées administrativement par la commune et qu'ils doivent pour cela satisfaire à des exigences minimales fixées par le Roi en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence.

Le Roi est tenu de fixer lui-même ces exigences. Il ne peut se limiter à prévoir que ces agents doivent avoir "une formation adéquate" agréée par une autre autorité.

En outre, en tout état de cause, cette autre autorité ne pourrait être la Région [(1)]. Le principe d'autonomie exclut, en effet, qu'une autorité relevant d'une entité fédérale ou fédérée confie des tâches relevant de ses propres compétences à une autre entité.

À l'article 1er, les mots "ou d'une formation adéquate agréée par la Région" doivent être omis.

Par ailleurs ni l'article 2 ni l'article 3 n'ont pour objet de fixer des exigences minimales en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence des agents communaux visés à l'article 119*bis*, § 6, alinéa 2, 1°, de la nouvelle loi communale.

Ces dispositions sont dépourvues de fondement légal et doivent donc être omises.

S'agissant de l'article 2, il y a lieu d'observer au demeurant que dès lors qu'il s'agit d'agents communaux et que la loi précise que les exigences à fixer par le Roi sont "minimales", il va de soi que la commune peut, dans la mesure de l'autonomie dont elle dispose, fixer des exigences complémentaires de formation ou de compétence des agents communaux qu'elle désigne pour constater les infractions sanctionnées administrativement.

---

(1) À la question de savoir si l'État fédéral peut imposer des conditions de formation aux agents communaux chargés de constater les infractions aux règlements et ordonnances communaux passibles de sanctions administratives, il convient de répondre par l'affirmative. En effet, la matière réglée par l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale relève de celle visée à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, quatrième tiret de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (voir l'avis 34.690/2, donné sur le projet devenu la loi modifiant la nouvelle loi communale, Doc. parl., Chambre n° 50 2366/1, 2002-2003). Imposer des conditions de recrutement, de sélections, de compétence ou de formation à des agents devant accomplir des tâches dans cette matière participe à l'exercice de cette compétence (voir, par analogie , C.A. , n° 67/99, point B.8.2., C.A., n° 2001/14, point B.11.1.). Cette compétence doit bien entendu s'exercer dans le respect du principe de proportionnalité : le Roi doit se limiter à ce qui est nécessaire pour le constat des infractions et ne doit pas poser des conditions qui rendent impossible ou exagérément difficile l'exercice par les régions de leur compétence en matière d'organisation et de fonctionnement des institutions communales.

Est donc seul pourvu d'un fondement légal, l'article 1er, et uniquement dans la mesure où il prévoit que

> "(...) les agents visés à l'article 119*bis*, § 6, alinéa 2, 1°, de la nouvelle loi communale disposent au moins du diplôme ou certificat d'enseignement secondaire inférieur".

2. Il est toutefois encore permis de douter qu'une telle disposition suffise à assurer l'exécution correcte de la loi précitée.

Dans le projet de loi, qui allait devenir la loi que l'arrêté en projet tend à exécuter, l'article 119*bis*, § 6, alinéa 2, 1°, en projet disposait initialement :

> "Les infractions qui peuvent uniquement faire l'objet de sanctions administratives, peuvent également faire l'objet d'un constat, par les personnes suivantes :
>
> 1° les agents communaux appartenant à une des catégories déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres;".

Le 1° finalement adopté le fut à la suite d'un amendement justifié comme suit :

> "Il est indispensable que les agents communaux ainsi visés répondent à un certain nombre de conditions afin d'être en mesure d'exercer correctement leur compétence de constat. Cependant, cette disposition telle qu'elle est libellée dans le présent projet de loi ne permet pas au Roi d'insérer dans un arrêté royal de telles conditions."

Cet amendement fut adopté sans discussion.

En se bornant à prévoir, comme seule condition, que les agents en question doivent disposer au moins du diplôme ou de certificat d'enseignement secondaire inférieur, le projet exécute incomplètement cette disposition légale.

Selon le Rapport au Roi,

> "(...) le Conseil des Ministres a convenu que la circulaire conjointe des Ministres de l'Intérieur et de la Politique des grandes villes renseignera les communes sur les connaissances générales qui devraient être acquises par les agents communaux."

Les conditions de compétence devant être acquises par les agents communaux [2] doivent être fixées par le présent projet et non dans une circulaire.

3. Il résulte de l'article 5 de la loi que le projet tend, partiellement, à exécuter que celle-ci entrera en vigueur à une date fixée par le Roi.

Il convient donc que la date d'entrée en vigueur de la loi [3] soit fixée, soit par le présent projet, soit par un autre arrêté royal entrant en vigueur au plus tard le jour d'entrée en vigueur du présent projet.

---

(2) En ce compris les demandeurs d'emploi engagés par les autorités locales en application de l'article 11*quater*, de l'arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée.

(3) Qui a été adoptée par les Chambres législatives le 25 mars 2004, mais qui n'a, à ce jour, pas encore été ni sanctionnée ni promulguée.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.268/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 mei 2004 door de Minister van Grootstedenbeleid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de minimumvoorwaarden waaraan de gemeenteambtenaren moeten voldoen, zoals bepaald in artikel 119*bis*, § 6, tweede lid, 1° van de nieuwe gemeentewet", heeft op 16 juni 2004 het volgende advies gegeven :

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

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

Rechtsgrond en bevoegdheid van de steller van de handeling

1. Artikel 119*bis*, § 6, tweede lid, 1°, van de nieuwe gemeentewet waarvan het ontwerp de uitvoering beoogt, bepaalt dat de strafbare feiten waarop uitsluitend door de gemeenten vastgestelde administratieve sancties staan, kunnen worden vastgesteld door

> "1° de gemeenteambtenaren die beantwoorden aan de minimumvoorwaarden die door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad zijn bepaald inzake selectie, rekrutering, opleiding en bevoegdheid, en die daartoe door de gemeenteraad zijn aangewezen;".

Uit die bepaling blijkt dat de bedoelde ambtenaren deel uitmaken van het gemeentepersoneel, maar dat zij speciaal moeten worden aangewezen om de strafbare feiten te kunnen vaststellen waarop de gemeente administratieve sancties stelt en dat zij daartoe moeten voldoen aan de door de Koning vastgestelde minimumvereisten inzake selectie, werving, opleiding en bevoegdheid.

De Koning moet zelf die vereisten vaststellen. Hij mag zich er niet toe beperken te bepalen dat die ambtenaren "een volwaardige opleiding" moeten hebben, erkend door een andere overheid.

Bovendien zou die overheid hoe dan ook niet het Gewest kunnen zijn [(1)]. Het beginsel van zelfbestuur sluit immers uit dat een overheid die ressorteert onder een federale of deelentiteit taken die onder haar eigen bevoegdheid vallen opdraagt aan een andere entiteit.

In artikel 1 dienen de woorden "of van een door het Gewest erkende volwaardige opleiding" te vervallen.

Bovendien hebben noch artikel 2, noch artikel 3 tot doel minimumvereisten vast te stellen inzake selectie, werving, opleiding en bevoegdheid van de gemeenteambtenaren bedoeld in artikel 119*bis*, § 6, tweede lid, 1°, van de nieuwe gemeentewet.

Deze bepalingen hebben geen rechtsgrond en moeten dus vervallen.

In verband met artikel 2 dient overigens te worden opgemerkt dat aangezien het gaat om gemeenteambtenaren en de wet preciseert dat de door de Koning vast te stellen vereisten "minimumvereisten" zijn, het voor de hand ligt dat de gemeente, rekening houdend met de autonomie waarover zij beschikt, aanvullende vereisten kan stellen inzake opleiding of bevoegdheid van de gemeenteambtenaren die zij aanwijst om de strafbare feiten vast te stellen waarop een administratieve sanctie staat.

---

(1) Op de vraag of de federale Staat voorwaarden inzake opleiding kan opleggen aan de gemeenteambtenaren belast met het vaststellen van de overtredingen van de gemeentelijke reglementen en verordeningen waarop administratieve sancties staan, dient bevestigend te worden geantwoord. De in artikel 119*bis*, van de nieuwe gemeentewet geregelde aangelegenheid valt immers onder die welke bedoeld wordt in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (zie advies 34.690/2, gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, Gedr. St. , Kamer, nr. 50, 2366/1, 2002-2003). Voorwaarden opleggen inzake werving, selectie, bevoegdheid of opleiding aan ambtenaren die taken moeten vervullen inzake die aangelegenheid, is zoveel als die bevoegdheid uitoefenen (zie, naar analogie, Arbitragehof, nr. 67/99, punt B.8.2., Arbitragehof, nr. 2001/14, punt B.11.1). Deze bevoegdheid moet uiteraard worden uitgeoefend met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel : de Koning moet zich beperken tot hetgeen noodzakelijk is voor het vaststellen van de strafbare feiten en mag geen voorwaarden stellen die het uitoefenen door de gewesten van hun bevoegdheid inzake organisatie en werking van de gemeentelijke instellingen onmogelijk of overdreven moeilijk maken.

.../...

Alleen artikel 1 heeft dus rechtsgrond en uitsluitend in zoverre het bepaalt dat "de in artikel 119*bis*, § 6, tweede lid, 1°, van de nieuwe gemeentewet bedoelde ambtenaren ten minste over een diploma of getuigschrift van het lager secundair onderwijs (beschikken)".

2. Het is echter nog zeer de vraag of een zodanige bepaling volstaat om te voorzien in de correcte uitvoering van de voormelde wet.

In het ontwerp van wet, dat ontstaan zou geven aan de wet die het ontworpen besluit beoogt uit te voeren, bepaalde het ontworpen artikel 119*bis*, § 6, tweede lid, 1°, oorspronkelijk het volgende :

> "De inbreuken die uitsluitend beteugeld kunnen worden met administratieve sancties, kunnen eveneens het voorwerp uitmaken van een vaststelling, door de hiernavolgende personen :
>
> 1° gemeentelijke ambtenaren behorend tot één van de categorieën vastgesteld door de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit en daartoe aangesteld;".

Onderdeel 1° is uiteindelijk goedgekeurd als gevolg van een amendement dat verantwoord wordt als volgt :

> "De bedoelde gemeentelijke ambtenaren moeten aan een aantal voorwaarden beantwoorden om hun vaststellingsbevoegdheid correct te kunnen uitoefenen. De ontworpen bepaling staat evenwel niet toe dat de Koning dergelijke voorwaarden in een koninklijk besluit opneemt."

Dit amendement is zonder discussie goedgekeurd**.**

Doordat het ontwerp als enige voorwaarde bepaalt dat de ambtenaren in kwestie ten minste moeten beschikken over het diploma of getuigschrift van lager secundair onderwijs, voert het deze wetsbepaling niet volledig uit.

Het verslag aan de Koning luidt als volgt,

> "(...) de Ministerraad (is) overeengekomen dat de gemeenten via de gezamenlijke omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Grootstedenbeleid geïnformeerd zullen worden over de algemene kennis waarover de gemeenteambtenaren zullen moeten beschikken."

.../...

De bevoegdheidsvereisten waaraan de gemeenteambtenaren moeten voldoen [(2)], moeten worden bepaald in het onderhavige ontwerp en niet in een omzendbrief.

3. Uit artikel 5 van de wet die het ontwerp gedeeltelijk beoogt uit te voeren, blijkt dat die wet in werking zal treden op een door de Koning te bepalen datum.

De datum van inwerkingtreding van de wet [(3)] dient dus te worden vastgesteld in het onderhavige ontwerp ofwel in een ander koninklijk besluit dat in werking treedt uiterlijk op de dag van inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp.

---

(2) Met inbegrip van de werkzoekenden die door de plaatselijke besturen in dienst worden genomen met toepassing van artikel 11*quater* van het koninklijk besluit van 19 december 2001 tot bevordering van de tewerkstelling van langdurig werkzoekenden.

(3) Die door de wetgevende kamers op 25 maart 2004 is goedgekeurd, maar die tot op heden noch bekrachtigd noch afgekondigd is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS