

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.381/4
DU 30 JUIN 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Politique de migration et d'asile, adjoint à la Ministre chargée de la Politique de migration et d'asile, et en ce qui concerne la Coordination de la Politique de migration et d'asile, adjoint au Premier Ministre, le 4 juin 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux modalités de paiement et de consignation des amendes administratives visées aux articles 4*bis*, 41, 41*bis*, 42 et 42*quinquies* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté en projet, dispose comme suit :

"Le paiement, par l'étranger, du montant de l'amende administrative visée aux articles 4bis, § 3, 41, alinéa 4, 41bis, alinéa 2, 42, § 4, alinéa 2, 42quinquies, § 6, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, s'effectue par versement sur un compte du Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, ou de son délégué".

L'arrêté en projet ne peut déroger aux lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, notamment les dispositions suivantes :

"Art. 42. Tout versement ou envoi en numéraire et autres valeurs fait dans les caisses de l'État pour un service public donne lieu à la délivrance d'un récépissé à talon avec imputation de versement.

.../...

Ce récépissé est libératoire et forme titre envers le Trésor public.

Art. 43. Toute entrée de fonds dans les caisses publiques, quel que soit le service auquel ils appartiennent, a lieu pour le compte du Ministère des finances, qui en centralise le montant dans les livres et la comptabilité de la Trésorerie générale.

(...)

Art. 59. La perception des deniers de l'État ne peut être effectuée que par un comptable du Trésor, et en vertu d'un titre légalement établi" ⁽¹⁾.

Les mots "sur un compte du Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, ou de son délégué" seront remplacés par les mots "dans les caisses de l'État au compte du comptable mentionné dans la décision du Ministre ou de son délégué" ⁽²⁾.

2. L'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté en projet, est rédigé comme suit :

"S'il est impossible d'effectuer le paiement par versement sur un compte, le paiement peut s'effectuer entre les mains du Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, ou de son délégué qui est habilité à infliger une amende administrative en application des articles 4*bis*, § 3, 41, alinéa 4, 41*bis*, alinéa 2, 42, § 4, alinéa 2, 42*quinqies*, § 6, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ou de l'agent qui a constaté l'infraction pour autant qu'il ait reçu l'autorisation du Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions ou de son délégué".

En tant qu'elle permet au Ministre d'autoriser la perception de l'amende par "l'agent qui a constaté l'infraction", cette disposition pose question.

En effet, tel que l'alinéa 2 à l'examen est rédigé, celui-ci fait le départ entre "l'agent qui a constaté l'infraction" et le délégué du ministre habilité à infliger l'amende administrative à percevoir.

⁽¹⁾ Voir les articles 10, 35 et 68 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, non encore en vigueur pour le SPF Intérieur.

⁽²⁾ Dans son avis du 15 décembre 2009, l'Inspecteur général des Finances a fait remarquer : "Finaal moeten de boetes in de Schatkist gestort worden".

Cette distinction pourrait amener à interpréter la disposition en projet comme permettant à l'agent qui a constaté l'infraction de percevoir immédiatement l'amende administrative, sans que l'autorité compétente pour infliger celle-ci se soit prononcée au terme de la procédure prévue à cet effet.

Ceci ne peut être admis.

En outre, l'auteur du texte ne perdra pas de vue l'article 60, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées précitées, selon lequel :

"Les fonctions d'ordonnateur et d'administrateur sont incompatibles avec celles de comptable" ⁽³⁾.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 3

Il y a lieu soit de fixer en annexe à l'arrêté en projet le modèle des formulaires visés, soit d'habiliter le Ministre à ce faire.

Articles 5, 6 et 7

La disposition de l'article 5 en projet ne fait que rappeler ou paraphraser les article 42 et 43 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

Les règles prévues par les articles 6 et 7 de l'arrêté en projet découlent déjà des dispositions légales visées à l'alinéa 1^{er} du préambule ainsi que de l'arrêté royal numéroté mentionné aux articles 6 et 7.

⁽³⁾ Voir également les articles 61 et suivants des mêmes lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, il n'appartient pas au Roi de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Roi de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Les articles 5, 6 et 7 seront omis.

Observations de forme

Le texte néerlandais de plusieurs dispositions est susceptible d'amélioration. C'est sous réserve des observations de fond ci-dessus que sont faites ci-dessous quelques suggestions d'amélioration :

Article 1^{er}

À l'alinéa 2 il faudrait écrire : "... kan de betaling geschieden in handen van de minister die ... of van zijn gemachtigde die bevoegd is om een administratieve geldboete op te leggen met toepassing van de artikelen ...".

Article 3

À l'alinéa 1^{er}, il faudrait écrire : "Indien de betaling in handen van een persoon geschiedt, worden ...".

Aux alinéas 2 et 3 le mot "luiken" devrait être remplacé par le mot "delen".

Article 4

À la fin de l'article, il faudrait écrire : "waaronder de in artikel 3 bedoelde ambtenaren ressorteren".

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.381/4
VAN 30 JUNI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 4 juni 2010 door de Staatssecretaris voor Migratie- en asielbeleid, toegevoegd aan de Minister belast met Migratie- en asielbeleid, en wat de Coördinatie van het Migratie- en asielbeleid betreft, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de wijze van betaling en consignatie van de administratieve geldboetes bedoeld in de artikelen 4bis, 41, 41bis, 42 en 42quinquies van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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.

Artikel 1

1. Artikel 1, eerste lid, van het ontworpen besluit, luidt als volgt :

"De betaling, door de vreemdeling, van het bedrag van de administratieve geldboete bedoeld in de artikelen *4bis*, § 3, 41, vierde lid, *41bis*, tweede lid, 42, § 4, tweede lid, *42quinquies*, § 6, derde lid van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wordt uitgevoerd door middel van een storting op een rekening van de Minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, of van zijn gemachtigde".

.../...

Met het ontworpen besluit mag niet worden afgeweken van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, inzonderheid van de volgende bepalingen :

"Art. 42. Elke storting of zending in munt en andere waarden, gedaan in de kassen van de Staat, voor een openbare dienst, geeft aanleiding tot de afgifte van een ontvangstbewijs met strook, waarop de bestemming van de storting vermeld wordt.

Dit ontvangstbewijs is bevrijdend en geldt als rechtstitel tegenover de Staatskas.

Art. 43. Elke ontvangst van gelden in de openbare kassen, tot welke dienst die gelden ook behoren, geschiedt voor rekening van het Ministerie van Financiën, dat er het bedrag van centraliseert in de boeken en de comptabiliteit van de algemene Thesaurie.

(...)

Art. 59. De inning van rijks gelden kan alleen geschieden door een rekenplichtige van de Staatskas en krachtens een wettelijk gevestigde titel" ⁽¹⁾.

De woorden "op een rekening van de Minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, of van zijn gemachtigde" dienen te worden vervangen door de woorden "in de kassen van de Staat, op de rekening van de rekenplichtige vermeld in de beslissing van de Minister of zijn gemachtigde" ⁽²⁾.

2. Artikel 1, tweede lid, van het ontworpen besluit, luidt als volgt :

"Indien het niet mogelijk is om de betaling uit te voeren door middel van een storting op een rekening kan de betaling gebeuren in handen van de Minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, of van zijn gemachtigde die bevoegd is om een administratieve geldboete op te leggen, in toepassing van de artikelen 4bis, § 3, 41, vierde lid, 41bis, tweede lid, 42, § 4, tweede lid, 42quinquies, § 6, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de

⁽¹⁾ Zie de artikelen 10, 35 en 68 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, welke wet nog niet in werking is voor de FOD Binnenlandse Zaken.

⁽²⁾ In zijn advies van 15 december 2009 heeft de inspecteur-generaal van Financiën het volgende opgemerkt : "Finaal moeten de boetes in de Schatkist gestort worden."

toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, of van de ambtenaar die de overtreding vastgesteld heeft, voor zover hij de machtiging heeft ontvangen van de Minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, of van zijn gemachtigde".

Voor zover deze bepaling de minister de mogelijkheid biedt om toe te staan dat de geldboete geïnd wordt door "de ambtenaar die de overtreding vastgesteld heeft", doet ze vragen rijzen.

Zoals het voorliggende tweede lid gesteld is, wordt daarin immers een onderscheid gemaakt tussen "de ambtenaar die de overtreding vastgesteld heeft" en de gemachtigde van de minister die bevoegd is om de te innen administratieve geldboete op te leggen.

Door dat onderscheid zou de ontworpen bepaling aldus geïnterpreteerd kunnen worden dat de ambtenaar die de overtreding vastgesteld heeft de administratieve geldboete onmiddellijk kan innen, zonder dat de overheid die bevoegd is om die op te leggen uitspraak heeft gedaan na afloop van de daartoe voorgeschreven procedure.

Zulks kan niet aanvaard worden.

Bovendien mag de steller van de tekst niet voorbijgaan aan artikel 60, eerste lid, van de voormelde gecoördineerde wetten, luidende :

"De ambten van ordonnateur en van beheerder zijn onverenigbaar met dat van rekenplichtige" ⁽³⁾.

De bepaling dient in het licht van deze opmerking te worden herzien.

⁽³⁾ Zie eveneens de artikelen 61 en volgende van dezelfde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

Artikel 3

Het model van de formulieren in kwestie behoort te worden vastgelegd in een bijlage bij het ontworpen besluit, ofwel dient de minister ertoe gemachtigd te worden dat te doen.

Artikelen 5, 6 en 7

Hetgeen in het ontworpen artikel 5 bepaald wordt, is een loutere herhaling of parafrase van de artikelen 42 en 43 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

De regels waarin de artikelen 6 en 7 van het ontworpen besluit voorzien, vloeien reeds voort uit de wetsbepalingen waarnaar verwezen wordt in het eerste lid van de aanhef en uit het genummerde koninklijk besluit dat vermeld wordt in de artikelen 6 en 7.

Zoals de afdeling Wetgeving reeds vaak opgemerkt heeft, komt het de Koning niet toe in een verordenend besluit een regel op te nemen die reeds vervat is in een bepaling van wetgevende aard.

Een dergelijke werkwijze kan immers aanleiding geven tot verwarring wat betreft de aard van de betrokken regel. Daardoor wordt overigens de indruk gewekt dat de Koning bevoegd is om deze regel te wijzigen, terwijl deze bevoegdheid alleen aan de wetgever toekomt.

De artikelen 5, 6 en 7 dienen te vervallen.

Vormopmerkingen

De Nederlandse tekst van verscheidene bepalingen van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Onder voorbehoud van de vorenstaande inhoudelijke opmerkingen worden hierna enige verbeteringen voorgesteld :

.../...

Artikel 1

In het tweede lid schrijve men : "... kan de betaling geschieden in handen van de minister die ... of van zijn gemachtigde die bevoegd is om een administratieve geldboete op te leggen met toepassing van de artikelen ..."

Artikel 3

In het eerste lid schrijve men : "Indien de betaling in handen van een persoon geschiedt, worden ..."

In het tweede en het derde lid behoort het woord "luiken" vervangen te worden door het woord "delen".

Artikel 4

Aan het slot van het artikel schrijve men : "waaronder de in artikel 3 bedoelde ambtenaren ressorteren".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY