



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.529/2
du 11 décembre 2013

advies 54.529/2
van 11 december 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
les conditions minimales en
matière de sélection, de
recrutement, de formation et de
compétence des fonctionnaires
et membres du personnel
compétents pour constater les
infractions qui peuvent faire
l'objet de sanctions
administratives communales'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
minimumvoorwaarden inzake
selectie, aanwerving, opleiding
en bevoegdheid van de
ambtenaren en personeelsleden
die bevoegd zijn tot
vaststelling van inbreuken die
aanleiding kunnen geven tot de
oplegging van een
gemeentelijke administratieve
sanctie'

Le 19 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions minimales en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence des fonctionnaires et membres du personnel compétents pour constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 décembre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 décembre 2013.

*

Op 19 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de minimumvoorwaarden inzake selectie, aanwerving, opleiding en bevoegdheid van de ambtenaren en personeelsleden die bevoegd zijn tot vaststelling van inbreuken die aanleiding kunnen geven tot de oplegging van een gemeentelijke administratieve sanctie'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 december 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent en principe faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence. Les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas être effectué sont ceux déterminés par l'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 2012¹.

En l'occurrence, les auteurs du projet n'ont pas invoqué un des motifs mentionnés à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 pour ne pas effectuer un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence et il n'apparaît pas que le projet puisse entrer dans les prévisions de l'un des motifs mentionnés à l'article 2.

Il faudra par conséquent veiller à ce que la formalité de l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, mentionnée à l'article 19/1 de la loi du 5 mai 1997, soit dûment accomplie. L'article 19/2 impose qu'une évaluation d'incidence soit réalisée si l'examen préalable visé à l'article 19/1 l'exige. Si l'examen préalable révèle la nécessité d'une évaluation d'incidence et si des modifications devaient encore être apportées au texte du projet consécutivement à la réalisation de cette étude d'incidence, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil d'État.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2 du projet impose au constateur d'avoir suivi, selon le cas, une ou deux formations déterminées, dont il fixe les contenus et à l'issue desquelles sera organisé un examen.

¹ Arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

Cet article prévoit par ailleurs que les formations

« ser[ont] dispensée[s] par les organismes agréés pour la formation des agents de police ou par les écoles provinciales ou régionales d'administration ».

S'agissant des institutions de formation ainsi visées qui ne relèveraient pas exclusivement de la compétence de l'autorité fédérale, la disposition à l'examen ne peut être admise que si elle doit être comprise uniquement comme validant les formations et examens qui seraient organisés par ces institutions conformément au texte au projet, sans pour autant leur imposer l'obligation d'organiser lesdits formations et examens.

L'autorité fédérale ne peut en effet imposer unilatéralement des obligations à des institutions qui ne relèvent pas de sa compétence.

Article 4

La disposition à l'examen est rédigée comme suit :

« Art. 4. Les personnes qui ont été désignées avant le 1^{er} janvier 2014 comme agents chargés de constater les infractions, par le conseil communal peuvent continuer à exercer cette mission. Elles ne peuvent pas constater les infractions à l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales tant qu'elles n'ont pas suivi avec succès la formation prévue à l'article 2, § 3 ».

Cette disposition organise un régime transitoire sans limite dans le temps, hormis en ce qui concerne les infractions mentionnées à l'article 3, 3°, de la loi du 24 juin 2013 'relative aux sanctions administratives communales'. Pareille limite dans le temps procédant de la nature même d'un régime transitoire doit être prévue dans le texte.

L'arrêté en projet sera revu en conséquence.

Article 7

L'article 7 sera rédigé comme suit :

« Art. 7. Le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

*

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 'betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling' volgt dat de voorontwerpen van wet, de ontwerpen van koninklijk besluit en de voorstellen van beslissingen die ter goedkeuring aan de Ministerraad moeten worden voorgelegd, in principe aanleiding moeten geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren. De enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2012 zijn bepaald.¹

In casu hebben de stellers van het ontwerp geen van de motieven, genoemd in artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2012, aangevoerd om niet vooraf te hoeven onderzoeken of het noodzakelijk was een effectbeoordeling uit te voeren, en het is niet duidelijk of het ontwerp onder één van de motieven genoemd in artikel 2 kan vallen.

Er moet bijgevolg voor gezorgd worden dat het vormvereiste van een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren, genoemd in artikel 19/1 van de wet van 5 mei 1997, naar behoren is vervuld. Artikel 19/2 schrijft voor dat een effectbeoordeling wordt uitgevoerd wanneer het voorafgaand onderzoek bedoeld in artikel 19/1 zulks vereist. Indien uit het voorafgaand onderzoek blijkt dat een effectbeoordeling moet worden uitgevoerd en er als gevolg van die effectbeoordeling nog wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het voorontwerp, dan moeten die wijzigingen ook voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de vaststeller naargelang van het geval een of twee welbepaalde opleidingen moet hebben gevolgd, waarvan het de inhoud vaststelt, en dat daarmee een examen moet worden georganiseerd.

¹ Koninklijk besluit van 20 september 2012 'houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid, van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling'.

Voorts bepaalt dat artikel dat de opleidingen worden

“verstrekt door erkende opleidingsinstellingen voor de vorming van politieambtenaren of de provinciale of gewestelijke bestuursscholen”.

In verband met de aldus bedoelde opleidingsinstellingen die niet uitsluitend onder de bevoegdheid van de federale overheid zouden vallen, is de voorliggende bepaling alleen aanvaardbaar indien ze er enkel toe strekt de opleidingen en examens die deze instellingen overeenkomstig de ontworpen tekst zouden organiseren, geldig te verklaren, zonder die instellingen evenwel de verplichting op te leggen deze opleidingen en examens te organiseren.

De federale overheid kan immers niet eenzijdig verplichtingen opleggen aan instellingen die niet onder haar bevoegdheid vallen.

Artikel 4

De voorliggende bepaling luidt als volgt:

“Art. 4. De personen die voor 1 januari 2014 aangewezen werden door de gemeenteraad als ambtenaar belast met de vaststelling van inbreuken, blijven bevoegd om deze taak verder uit te oefenen. Zij kunnen geen inbreuken op artikel 3, 3° van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties vaststellen zolang de opleiding voorzien in artikel 2, § 3, niet met succes werd gevolgd”.

Deze bepaling voert een overgangsregeling zonder tijdsbeperking in, behalve wat de inbreuken betreft vermeld in artikel 3, 3°, van de wet van 24 juni 2013 ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’. In de tekst moet worden voorzien in een dergelijke tijdsbeperking die berust op de aard zelf van een overgangsregeling.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 7

Artikel 7 moet worden geredigeerd als volgt:

“Art. 7. De minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS