



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.530/2
du 11 décembre 2013

advies 54.530/2
van 11 december 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
les conditions de qualification
et d'indépendance du
fonctionnaire chargé d'infliger
l'amende administrative et la
manière de percevoir les
amendes en exécution de la loi
relative aux sanctions
administratives communales'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
kwalificatie- en
onafhankelijkheidsvoorwaarden
van de ambtenaar belast met de
oplegging van de
administratieve geldboete en tot
inning van de boetes in
uitvoering van de wet
betreffende de 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 de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux 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 Martine BAGUET.

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 kwalificatie- en onafhankelijkheidsvoorwaarden van de ambtenaar belast met de oplegging van de administratieve geldboete en tot inning van de boetes in uitvoering van de wet betreffende de 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 Martine BAGUET.

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Avant son remplacement par la loi du 24 juin 2013 'relative aux sanctions administratives communales' (ci-après « la loi du 24 juin 2013 »), l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale, spécialement le paragraphe 13 de cet article, chargeait le Roi de « [régler] la procédure de désignation par la commune du fonctionnaire qui infligera l'amende ».

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'.

Quant à l'avant-projet devenu la loi du 24 juin 2013, tel que soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État, il comportait un article 7, dont le paragraphe 2 était libellé comme suit :

« Le fonctionnaire sanctionnateur appartient à une des catégories déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres »².

Cet article 7, § 2, est devenu l'article 6, § 2, de la loi du 24 juin 2013.

Il est toutefois rédigé en des termes fondamentalement différents, tant de l'ancien article 119bis, § 13, de la nouvelle loi communale, que de l'article 7, § 2, de l'avant-projet original.

Ledit article 6, § 2, prévoit en effet ce qui suit :

« Le fonctionnaire sanctionnateur répond aux conditions de qualification et d'indépendance déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres ».

Il en résulte que le Roi n'est habilité, ni à régler la procédure de désignation des fonctionnaires sanctionneurs, ni à déterminer les catégories auxquelles ces fonctionnaires appartiendront.

L'article 6, § 2, charge uniquement le Roi de déterminer les conditions de qualification et d'indépendance auxquelles devront répondre les fonctionnaires concernés.

Les paragraphes 1^{er} à 3 de l'article 1^{er}, en ce qu'ils fixent des catégories, sont dépourvus de fondement juridique.

Ces paragraphes seront donc omis du projet. La rédaction des articles 1^{er}, §§ 4 et 5 et 2 sera adaptée en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

L'article 3 du projet impose au fonctionnaire sanctionnateur d'avoir suivi une formation déterminée dont il fixe le contenu et à l'issue de laquelle sera organisé un examen.

Cet article prévoit par ailleurs que « la formation sera dispensée 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

² Doc. Parl. Chambre, n° 53 2712/001, p. 33.

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

L'article 6, § 2, de la loi du 24 juin 2013 charge notamment le Roi de déterminer les conditions d'indépendance auxquels doivent répondre les fonctionnaires sanctionneurs.

La disposition à l'examen prévoit pour sa part que :

« Le fonctionnaire sanctionneur exerce en toute indépendance ses compétences, dans le cadre des décisions d'infliger une sanction administrative telle que visée par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales ».

Une telle disposition, qui se borne à rappeler le principe d'indépendance instauré par le législateur, sans prévoir les conditions précises auxquelles devront répondre les fonctionnaires intéressés, en vue, spécifiquement et concrètement, de garantir leur indépendance, ne procure pas suffisamment exécution à l'article 6, § 2, de la loi.

Certes, l'article 5 du projet entend garantir, dans une certaine mesure, l'indépendance du sanctionneur en interdisant le cumul de sa fonction avec celle de « receveur communal ». Toutefois, une telle mesure, qui, au demeurant, a surtout pour objet d'éviter des conflits d'intérêt dans le chef de l'intéressé, ne paraît pas suffisante pour garantir, de manière générale, l'indépendance requise.

Le texte en projet sera complété afin de fixer les conditions concrètes auxquelles les fonctionnaires sanctionneurs devront répondre afin de garantir leur indépendance ; il pourrait s'agir par exemple de l'interdiction de recevoir des instructions en la matière et, sur le plan disciplinaire, d'empêcher toute poursuite fondée sur l'exercice du pouvoir sanctionneur.

Article 5

La disposition à l'examen entend prévoir une incompatibilité entre la désignation comme fonctionnaire sanctionneur et la fonction de « receveur communal ».

Le texte en projet doit être revu de manière à faire usage de la terminologie employée dans chacune des Régions. À cet égard, l'on relèvera à titre d'exemple que les termes « receveur communal » ne sont plus employés en Région wallonne, cette fonction ayant cédé la place à celle de « directeur financier »³.

L'article 5 sera revu en conséquence.

³ Voir les articles L1124-21 et suivants et Code de la Démocratie locale et de la décentralisation.

Article 6

La disposition à l'examen est rédigée comme suit :

« Les personnes qui ont été désignées avant le 1^{er} janvier 2014 comme fonctionnaire sanctionnateur par le conseil communal, peuvent continuer à exercer cette mission ».

Cette disposition a pour effet de faire échapper sans limite de temps les personnes ainsi mentionnées aux conditions de qualification et d'indépendance qu'il appartient au Roi de fixer en exécution de l'article 6, § 2, de la loi du 24 juin 2013.

Une telle limite dans le temps qui procède de la nature même d'un régime transitoire doit être prévue.

Articles 8, 9, 10 et 11

À défaut d'article 7, les articles 8, 9, 10 et 11 seront renumérotés 7, 8, 9 et 10.

*

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 voorontwerp 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.

ALGEMENE OPMERKING

Vóór de vervanging bij de wet van 24 juni 2013 ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’ (hierna “de wet van 24 juni 2013”) van artikel 119*bis* van de nieuwe gemeentewet, belastte met name paragraaf 13 van dat artikel de Koning ermee “de procedure [te

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’.

regelen] tot aanwijzing door de gemeente van de ambtenaar gelast met het opleggen van de (...) geldboete”.

In de versie van het voorontwerp dat om advies is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State en dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 24 juni 2013, luidde paragraaf 2 van artikel 7 als volgt:

“De sanctionerend ambtenaar behoort tot een van de categorieën bepaald door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit”.²

Dat artikel 7, § 2, is artikel 6, § 2, van de wet van 24 juni 2013 geworden.

Het is evenwel in bewoordingen gesteld die grondig verschillen van zowel het oude artikel 119bis, § 13, van de nieuwe gemeentewet, als artikel 7, § 2, van het oorspronkelijke voorontwerp.

Dat artikel 6, § 2, luidt immers als volgt:

“De sanctionerend ambtenaar beantwoordt aan de door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, vastgelegde kwalificatie- en onafhankelijkheidsvoorwaarden”.

Daaruit vloeit voort dat de Koning niet gemachtigd is de procedure tot aanwijzing van de sanctionerend ambtenaren te regelen, noch de categorieën vast te stellen waartoe deze ambtenaren moeten behoren.

Artikel 6, § 2, belast de Koning er alleen mee de voorwaarden inzake kwalificatie en onafhankelijkheid vast te stellen waaraan de betrokken ambtenaren moeten voldoen.

Voor zover de paragrafen 1 tot 3 van artikel 1 categorieën vaststellen, hebben ze geen rechtsgrond.

Die paragrafen moeten dus uit het ontwerp worden weggelaten. De redactie van de artikelen 1, §§ 4 en 5, en 2 moet dienovereenkomstig worden aangepast.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat de sanctionerend ambtenaar een bepaalde opleiding moet hebben gevolgd waarvan het de inhoud vaststelt, en dat daarna een examen moet worden georganiseerd.

² Parl.St. Kamer, nr. 53 2712/001, 33.

Voorts bepaalt dat artikel dat “[d]e opleiding zal verstrekt worden door de instellingen erkend voor de opleiding van de politieambtenaren of door 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

Artikel 6, § 2, van de wet van 24 juni 2013 belast de Koning er inzonderheid mee de voorwaarden inzake onafhankelijkheid vast te stellen waaraan de sanctionerend ambtenaren moeten voldoen.

Harerzijds bepaalt de voorliggende bepaling het volgende:

“De sanctionerend ambtenaar oefent zijn bevoegdheden op onafhankelijke wijze uit in het kader van de beslissingen om een administratieve sanctie op te leggen zoals bedoeld in de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties”.

Een dergelijke bepaling, die alleen het onafhankelijkheidsbeginsel in herinnering brengt dat door de wetgever is vastgesteld, maar geen precieze voorwaarden bepaalt waaraan de betrokken ambtenaren moeten voldoen teneinde hun onafhankelijkheid specifiek en concreet te waarborgen, geeft niet genoegzaam uitvoering aan artikel 6, § 2, van de wet.

Enerzijds beoogt artikel 5 van het ontwerp de onafhankelijkheid van de sanctionerende persoon in zekere mate te waarborgen door de cumulatie van zijn functie met de functie van “financieel beheerder van de gemeente” te verbieden. Maar anderzijds lijkt een dergelijke maatregel, die er voorts vooral toe strekt belangenconflicten voor de betrokkene te voorkomen, de vereiste onafhankelijkheid in het algemeen niet voldoende te kunnen waarborgen.

De ontworpen tekst moet worden aangevuld teneinde de concrete voorwaarden vast te stellen waaraan de sanctionerend ambtenaren moeten voldoen om hun onafhankelijkheid te waarborgen. Er zou bijvoorbeeld verboden kunnen worden om richtlijnen ter zake te ontvangen, en op tuchtrechtelijk vlak zou elke vervolging die steunt op de uitoefening van de bevoegdheid tot sanctioneren, onmogelijk kunnen worden gemaakt.

Artikel 5

In de voorliggende bepaling wordt gesteld dat de aanwijzing als sanctionerend ambtenaar onverenigbaar is met de functie van “financieel beheerder van de gemeente”.

De ontworpen tekst moet worden herzien zodat de terminologie wordt gebezigd die in elk gewest wordt gebruikt. In dat verband moet bijvoorbeeld worden opgemerkt dat de term “receveur communal” niet meer wordt gebruikt in het Waals Gewest, waar deze functie plaats heeft gemaakt voor de functie van “directeur financier”.³

Artikel 5 moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 6

De voorliggende bepaling luidt als volgt:

“De personen die voor 1 januari 2014 aangewezen werden door de gemeenteraad als sanctionerend ambtenaar, kunnen deze taak verder blijven uitoefenen”.

Deze bepaling heeft als gevolg dat de aldus vermelde personen zonder tijdsbeperking ontkomen aan de voorwaarden inzake kwalificatie en onafhankelijkheid die de Koning ter uitvoering van artikel 6, § 2, van de wet van 24 juni 2013 moet vaststellen.

Er moet worden voorzien in zo een tijdsbeperking, die uit de aard zelf van een overgangsregeling voortvloeit.

Artikelen 8, 9, 10 en 11

Daar er geen artikel 7 is, moeten de artikelen 8, 9, 10 en 11 worden genummerd als respectievelijk 7, 8, 9 en 10.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

³ Zie de artikelen L1124-21 en volgende van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie.