



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.531/2
du 11 décembre 2013

advies 54.531/2
van 11 december 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux sanctions administratives
communales pour les
infractions en matière d'arrêt et
de stationnement et aux
infractions au signal C3
constatées au moyen
d'appareils fonctionnant
automatiquement'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
gemeentelijke administratieve
sancties voor de overtredingen
betreffende het stilstaan en het
parkeren en voor de
overtredingen betreffende het
verkeersbord C3, vastgesteld
met automatisch werkende
toestellen'

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 'relatif aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement et aux infractions au signal C3 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement'.

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 'betreffende de gemeentelijke administratieve sancties voor de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren en voor de overtredingen betreffende het verkeersbord C3, vastgesteld met automatisch werkende toestellen'.

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

PRÉAMBULE

Les seules dispositions législatives qui procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet sont l'article 3, 3^o, l'article 4, § 4, et l'article 38 de la loi du 24 juin 2013 'relative aux sanctions administratives communales' (ci-après « la loi du 24 juin 2013 »).

Seules ces dispositions seront mentionnées au préambule, dont l'alinéa 1^{er} sera revu en conséquence.

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'.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1.1. L'article 2, § 1^{er}, et l'article 3 de la loi du 24 juin 2013 disposent comme suit :

« Art 2. § 1^{er}. Le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions.

[...]

Art. 3. Par dérogation à l'article 2, § 1^{er}, le conseil communal peut, en outre, prévoir dans ses règlements ou ordonnances une sanction administrative telle que définie à l'article 4, § 1^{er}, 1^o :

1^o pour les infractions visées aux articles 398, 448, et 521, alinéa 3, du Code pénal;

2^o pour les infractions visées aux articles 461, 463, 526, 534bis, 534ter, 537, 545, 559, 1^o, 561, 1^o, 563, 2^o et 3^o et 563bis, du Code pénal;

3^o pour les infractions suivantes qui sont déterminées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres sur la base des règlements généraux visés à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière et à l'exception des infractions qui ont lieu sur les autoroutes, en particulier :

- les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement;
- les infractions aux dispositions concernant le signal C3, constatées exclusivement au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, visés à l'article 62 de la même loi ».

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté en projet (combiné avec son article 2) entend mettre en œuvre l'habilitation accordée au Roi par l'article 3, 3^o, de la loi du 24 juin 2013, et ce, en limitant l'autorisation de cumul qu'il contient aux seuls cas où les infractions sont commises par des personnes physiques majeures. Sont ainsi exclues les infractions commises par un mineur ayant atteint l'âge de quatorze ans ².

1.2. Interrogée à ce propos, la déléguée du ministre a communiqué l'explication suivant :

« [...] l'intention du législateur n'a jamais été d'infliger des amendes administratives aux mineurs en matière d'infractions de stationnement.

En effet, l'article 4, § 3, de la loi stipule :

‘ Par dérogation au § 1^{er}, seule une amende administrative visée au § 1^{er}, 1^o, peut être imposée pour les infractions visées à l'article 3, 3^o’.

Il s'agissait ainsi de bien établir que tant la prestation citoyenne que la médiation n'entraient pas en ligne de compte dans cette matière. C'est même la raison pour laquelle est prévue une procédure particulière pour les infractions de stationnement excluant totalement la prestation citoyenne et la médiation.

Or, en ce qui concerne les mineurs, aucune sanction ne peut leur être imposée sans qu'ils n'aient fait l'objet de toutes les mesures alternatives (médiation, prestation citoyen).

² La loi du 24 juin 2013 autorise les communes à prévoir des sanctions administratives pour les mineurs ayant atteint l'âge de quatorze ans.

Par ailleurs, il (est) bien inscrit dans l'article 18, § 1^{er}, de la loi que : 'Lorsque le conseil communal prévoit dans son règlement que les mineurs peuvent faire l'objet d'une amende administrative telle que visée par l'article 4, § 1^{er}, 1^o, il y prévoit également une procédure de médiation locale et ses modalités'. Cette médiation est obligatoire pour les mineurs.

Il s'en déduit que les mineurs ne peuvent être sanctionnées selon la procédure SAC, en cas d'infractions relatives à l'arrêt et au stationnement telles que prévues par la loi ».

En ce qui concerne les infractions mentionnées à l'article 3, 3^o, de la loi du 24 juin 2013, l'article 4, § 4, de la même loi entend déroger uniquement à la règle, prévue au paragraphe 1^{er} du même article, selon laquelle les communes peuvent prévoir des sanctions consistant, en substance, soit dans une amende administrative, soit dans la suspension ou le retrait d'une autorisation communale, soit encore dans la fermeture temporaire d'un établissement.

Par contre, le même paragraphe 4 ne déroge pas, pour les mêmes infractions, à la règle, prévue par le paragraphe 2, qui permet aux communes d'instaurer des mesures alternatives au paiement des amendes administratives.

Par ailleurs, s'agissant des mineurs, ce sont les procédures qui leur sont spécifiques qui ont vocation à s'appliquer à eux, en lieu et place des procédures prévues pour les majeurs. L'article 29 de la loi du 24 juin 2013, qui prévoit une procédure spécifique pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement, n'a donc pas vocation à s'appliquer aux mineurs. Ceci n'implique pas pour autant que ces derniers ne pourraient faire l'objet d'une amende administrative à raison d'une infraction visée à l'article 3, 3^o, de la loi.

Enfin, l'intention qui aurait été celle du législateur, de ne pas permettre aux communes d'imposer des amendes administratives aux mineurs pour les infractions précitées, ne ressort nullement des travaux préparatoires de la loi.

1.3. Il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure de justifier au regard des articles 10 et 11 de la Constitution la limitation de la règle envisagée aux seules personnes majeures.

2. La possibilité offerte aux communes par l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet résulte déjà de la combinaison des articles 38 et 39, 1^o, de la loi du 24 juin 2013.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant.

De telles dispositions sont non seulement superflues, mais elles ont, en outre, pour effet d'occulter la véritable nature de la norme supérieure. En reproduisant celle-ci, l'auteur du projet agit comme s'il était compétent pour arrêter – et donc modifier – cette norme supérieure.

Par conséquent, l'article 1^{er}, alinéa 2, sera omis et la rédaction des deux autres alinéas subsistants sera revue en conséquence.

Article 2

L'article 2 du projet entend pourvoir notamment à l'exécution de l'article 4, § 4, de la loi du 24 juin 2013, qui dispose comme suit :

« § 4. Par dérogation au § 1er, seule une amende administrative visée au § 1^{er}, 1^o, peut être imposée pour les infractions visées à l'article 3, 3^o.

Ces infractions sont réparties par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, en quatre catégories précisant le montant des amendes administratives qui y sont liées, en fonction de la gravité de la menace qu'elles représentent pour la sécurité routière et la mobilité ».

Il résulte de cette disposition que le Roi est tenu de répartir les infractions concernées par la disposition légale, en l'occurrence celles qui sont visées par l'article 2 du texte en projet, en quatre catégories.

Pour sa part, l'article 2 du projet entend répartir les infractions qu'il énumère en trois catégories seulement, intitulées respectivement « première catégorie » (article 2, § 1^{er}, du projet), « deuxième catégorie » (article 2, § 2, du projet) et « quatrième catégorie » (article 2, § 3, du projet).

Une telle façon de procéder n'est pas conforme à l'article 4, § 4, alinéa 2, de la loi du 24 juin 2013.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

*

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

De enige wettelijke bepalingen die het ontworpen besluit rechtsgrond verlenen, zijn artikel 3, 3°, artikel 4, § 4, en artikel 38 van de wet van 24 juni 2013 ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’ (hierna “de wet van 24 juni 2013”).

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’.

Enkel deze bepalingen moeten worden vermeld in de aanhef, waarvan het eerste lid dienovereenkomstig moet worden herzien.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1.1. Artikel 2, § 1, en artikel 3 van de wet van 24 juni 2013 luiden als volgt:

“Art. 2. § 1. De gemeenteraad kan straffen of administratieve sancties bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald.

(...)

Art. 3. In afwijking van artikel 2, § 1, kan de gemeenteraad bovendien in zijn reglementen of verordeningen een administratieve sanctie voorzien zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1°:

1° voor inbreuken bedoeld in de artikelen 398, 448 en 521, derde lid, van het Strafwetboek;

2° voor inbreuken bedoeld in de artikelen 461, 463, 526, 534^{bis}, 534^{ter}, 537, 545, 559, 1°, 561, 1°, 563, 2° en 3° en 563^{bis} van het Strafwetboek;

3° voor de volgende inbreuken die worden bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op basis van de algemene reglementen bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer en met uitzondering van de overtredingen op autosnelwegen, meer in het bijzonder:

- de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren;
- de overtredingen van de bepalingen betreffende verkeersbord C3, uitsluitend vastgesteld door automatisch werkende toestellen, bedoeld in artikel 62 van dezelfde wet”.

Artikel 1, eerste lid, van het ontworpen besluit (gelezen in samenhang met artikel 2 ervan) strekt ertoe uitvoering te geven aan de machtiging die bij artikel 3, 3°, van de wet van 24 juni 2013 aan de Koning wordt verleend, door de machtiging tot cumulatie die het bevat, te beperken tot louter de gevallen waarin de overtredingen door meerderjarige natuurlijke personen zijn begaan. Aldus blijven de overtredingen die door een minderjarige van minstens veertien jaar oud zijn begaan, buiten beschouwing.²

1.2. Op een vraag dienaangaande heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“(…)l'intention du législateur n'a jamais été d'infliger des amendes administratives aux mineurs en matière d'infractions de stationnement.

² De wet van 24 juni 2013 machtigt de gemeenten ertoe in administratieve sancties te voorzien voor minderjarigen van minstens veertien jaar oud.

En effet, l'article 4, § 3, de la loi stipule :

‘Par dérogation au § 1^{er}, seule une amende administrative visée au § 1^{er}, 1°, peut être imposée pour les infractions visées à l'article 3, 3°’.

Il s'agissait ainsi de bien établir que tant la prestation citoyenne que la médiation n'entraient pas en ligne de compte dans cette matière. C'est même la raison pour laquelle est prévue une procédure particulière pour les infractions de stationnement excluant totalement la prestation citoyenne et la médiation.

Or, en ce qui concerne les mineurs, aucune sanction ne peut leur être imposée sans qu'ils n'aient fait l'objet de toutes les mesures alternatives (médiation, prestation citoyen). Par ailleurs, il (est) bien inscrit dans l'article 18, § 1^{er}, de la loi que : 'Lorsque le conseil communal prévoit dans son règlement que les mineurs peuvent faire l'objet d'une amende administrative telle que visée par l'article 4, § 1^{er}, 1°, il y prévoit également une procédure de médiation locale et ses modalités'. Cette médiation est obligatoire pour les mineurs.

Il s'en déduit que les mineurs ne peuvent être sanctionnées selon la procédure SAC, en cas d'infractions relatives à l'arrêt et au stationnement telles que prévues par la loi”.

Wat de overtredingen betreft die in artikel 3, 3°, van de wet van 24 juni 2013 zijn vermeld, bevat artikel 4, § 4, van dezelfde wet alleen een afwijking van de regel, bepaald in paragraaf 1 van datzelfde artikel, die stelt dat gemeenten kunnen voorzien in sancties die in hoofdzaak bestaan uit hetzij een administratieve geldboete, hetzij de schorsing of intrekking van een gemeentelijke toestemming, hetzij de tijdelijke sluiting van een inrichting.

Diezelfde paragraaf 4 wijkt voor dezelfde overtredingen daarentegen niet af van de regel, bepaald in paragraaf 2, krachtens welke de gemeenten alternatieve maatregelen voor de betaling van de administratieve geldboetes kunnen vaststellen.

Voor minderjarigen gelden voorts specifieke procedures in plaats van de procedures voor de meerderjarigen. Artikel 29 van de wet van 24 juni 2013, dat in een specifieke procedure voorziet voor inbreuken betreffende het stilstaan en het parkeren, geldt dus niet voor minderjarigen. Dat betekent evenwel niet dat de laatstgenoemden geen administratieve geldboete kunnen krijgen op grond van een inbreuk bedoeld in artikel 3, 3°, van de wet.

De bedoeling die de wetgever zou hebben gehad om de gemeenten niet toe te staan minderjarigen voor de voornoemde overtredingen administratieve geldboetes op te leggen, blijkt ten slotte nergens uit de parlementaire voorbereiding van de wet.

1.3. De steller van het ontwerp moet ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet kunnen rechtvaardigen waarom de beoogde regel alleen voor meerderjarige personen geldt.

2. De mogelijkheid die de gemeenten door artikel 1, tweede lid, van het ontwerp wordt geboden, vloeit reeds voort uit de gezamenlijke artikelen 38 en 39, 1°, van de wet van 24 juni 2013.

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State al meermalen heeft opgemerkt, horen bepalingen die alleen maar hogere normen in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, niet in een regeling thuis.

Dergelijke bepalingen zijn niet alleen overbodig, maar verhullen bovendien de ware aard van de hogere regeling. Door deze over te nemen, handelt de steller van het ontwerp alsof hij bevoegd zou zijn om die hogere regel vast te stellen en bijgevolg te wijzigen.

Artikel 1, tweede lid, moet derhalve worden weggelaten, en de redactie van de twee overblijvende leden moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 2

In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaaldelijk beoogd uitvoering te geven aan artikel 4, § 4, van de wet van 24 juni 2013, dat luidt als volgt:

“§ 4. In afwijking van § 1 kan voor de in artikel 3, 3°, bedoelde inbreuken alleen een administratieve geldboete zoals bedoeld in § 1, 1°, worden opgelegd.

Deze inbreuken worden door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ingedeeld in vier categorieën waarbij het bedrag van de daaraan verbonden administratieve geldboetes wordt bepaald in functie van de ernst van de bedreiging die zij betekenen voor de verkeersveiligheid en de mobiliteit”.

Uit deze bepaling vloeit voort dat de Koning de inbreuken die in de wettelijke bepaling aan de orde zijn, *in casu* de inbreuken vermeld in artikel 2 van de ontworpen tekst, in vier categorieën moet indelen.

Zijnerzijds deelt artikel 2 van het ontwerp de inbreuken die het opsomt, in slechts drie categorieën in, respectievelijk “eerste categorie” (artikel 2, § 1, van het ontwerp), “tweede categorie” (artikel 2, § 2, van het ontwerp) en “vierde categorie” (artikel 2, § 3, van het ontwerp) genaamd.

Een dergelijke handelwijze stemt niet overeen met artikel 4, § 4, tweede lid, van de wet van 24 juni 2013.

De ontworpen tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS