



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.727/2
du 16 décembre 2013

advies 54.727/2
van 16 december 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
les conditions et le modèle du
protocole d'accord en
exécution de l'article 23 de la
loi relative aux sanctions
administratives communales'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
nadere voorwaarden en het
model van het protocolakkoord
in uitvoering van artikel 23 van
de wet betreffende de
gemeentelijke administratieve
sancties'

Le 9 décembre 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions et le modèle du protocole d'accord en exécution de l'article 23 de la loi relative aux sanctions administratives communales'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 décembre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, 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 16 décembre 2013.

*

Op 9 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de nadere voorwaarden en het model van het protocolakkoord in uitvoering van artikel 23 van de wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 16 december 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, 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 16 december 2013.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par le fait que la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales précitée entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et qu'il est nécessaire, pour les communes de connaître, avant cette date, les conditions et modalités particulières relatives tant au registre des sanctions administratives communales qu'elles devront tenir dès l'entrée en vigueur de cette loi, qu'au protocole d'accord qu'elles sont actuellement toutes en train de préparer.

Enfin, il y a lieu de souligner que bien que la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales soit publiée depuis le 1^{er} juillet 2013, diverses consultations des acteurs du terrain et plusieurs groupes de travail ont été requis avant le dépôt des projets d'arrêtés royaux au Conseil des ministres pour approbation – ce, en vue de mettre en place un dispositif qui répondrait aux demandes des diverses communes du Royaume. Il s'agit notamment de la consultation pendant les mois de juillet, d'août et septembre, notamment de fonctionnaires sanctionneurs, des membres de la Police fédérale, ainsi que de membres du Parquet général, et ce, dans le cadre de la rédaction des arrêtés royaux précités soumis à votre accord. Ces projets ont ensuite été déposés au Gouvernement pour discussions dès le 24 octobre dernier. Les avis de la Commission vie privée et du Collège des procureurs généraux ont été transmis respectivement les 13 et 21 novembre 2013 ».

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^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.

EXAMEN DU PROJET

L'arrêté en projet entend procurer exécution à l'article 23 de la loi du 24 juin 2013 'relative aux sanctions communales', spécialement, le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de cette disposition.

Ledit paragraphe premier dispose comme suit :

« § 1^{er}. En ce qui concerne les infractions visées à l'article 3, le conseil communal peut ratifier un protocole d'accord conclu entre le procureur du Roi compétent et le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal.

Ce protocole d'accord, dont le Roi fixe les modalités et le modèle, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, est une convention établie entre le collège des bourgmestres et échevins ou le collège communal et le procureur du Roi compétent concernant les infractions mixtes.

Ce protocole d'accord respecte l'ensemble des dispositions légales concernant notamment les procédures prévues pour les contrevenants et ne peut déroger aux droits de ceux-ci.

Il peut être identique à l'ensemble des communes de la zone de police dans le cas visé à l'article 2, § 2.

Toutefois, pour les infractions visées à l'article 3, 3^o, l'établissement d'un protocole d'accord est obligatoire.

Le protocole d'accord est annexé aux règlements et ordonnances visés aux articles 3 et 4, et publié par le collège des bourgmestre et échevin ou le collège communal sur le site internet de la commune si elle en dispose et/ou par la voie d'une affiche indiquant le lieu où le texte du protocole peut être consulté par le public ».

D'une part, il résulte du texte législatif reproduit ci-avant, spécialement de son alinéa 2, que le Roi est chargé de fixer les modalités et le modèle du protocole d'accord concerné. Il est tenu de ce faire et ne dispose pas, à cet égard, d'une simple faculté.

D'autre part, la conclusion d'un tel protocole est obligatoire pour les infractions visées à l'article 3, 3^o, de la loi du 24 juin 2013 précitée.

Il s'ensuit que le texte en projet doit fixer les modalités et le modèle du protocole visé. Il ne peut se contenter, à ce propos, de prévoir, comme le font les articles 1^{er} et 2 du projet, que ledit protocole « peut comporter au moins les dispositions et mentions complétées telles que fixées conformément à [l'annexe] ».

Par conséquent, dans les articles 1^{er} et 2 du projet, les mots « peut comporter au moins » seront remplacés par les mots « comporte ».

2. Il résulte de l'article 23 de la loi du 24 juin 2013 précitée que le protocole d'accord est conclu entre le procureur du Roi compétent et le collège des bourgmestre et échevins ou le collège communal. Cette disposition ne fait pas le départ, à cet égard, entre l'hypothèse d'un protocole isolé conclu par une commune seule et celle d'un protocole identique à l'ensemble des communes de la zone de police dans le cas visé à l'article 2, § 2, de la même loi.

Il s'ensuit que l'arrêté en projet ne peut prévoir, comme il le fait en son annexe 1, *in fine*, que le protocole sera signé également par le chef de corps de la zone de police.

L'arrêté en projet sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“L’urgence est motivée par le fait que la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales précitée entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et qu’il est nécessaire, pour les communes de connaître, avant cette date, les conditions et modalités particulières relatives tant au registre des sanctions administratives communales qu’elles devront tenir dès l’entrée en vigueur de cette loi, qu’au protocole d’accord qu’elles sont actuellement toutes en train de préparer.

Enfin, il y a lieu de souligner que bien que la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales soit publiée depuis le 1^{er} juillet 2013, diverses consultations des acteurs du terrain et plusieurs groupes de travail ont été requis avant le dépôt des projets d’arrêtés royaux au Conseil des ministres pour approbation – ce, en vue de mettre en place un dispositif qui répondrait aux demandes des diverses communes du Royaume. Il s’agit notamment de la consultation pendant les mois de juillet, d’août et septembre, notamment de fonctionnaires sanctionneurs, des membres de la Police fédérale, ainsi que de membres du Parquet général, et ce, dans le cadre de la rédaction des arrêtés royaux précités soumis à votre accord. Ces projets ont ensuite été déposés au Gouvernement pour discussions dès le 24 octobre dernier. Les avis de la Commission vie privée et du Collège des procureurs généraux ont été transmis respectivement les 13 et 21 novembre 2013”.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Het ontworpen besluit heeft tot doel uitvoering te geven aan artikel 23 van de wet van 24 juni 2013 ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’, en meer bepaald aan paragraaf 1, tweede lid, van die bepaling.

Die eerste paragraaf luidt als volgt:

“§ 1. Met betrekking tot de in artikel 3 bedoelde inbreuken, kan de gemeenteraad een protocolakkoord dat gesloten werd tussen de bevoegde procureur des Konings en het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege, bekrachtigen.

Dit protocolakkoord, waarvan de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de nadere voorwaarden en het model vastlegt, is een overeenkomst die werd opgesteld tussen het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege en de voor de gemengde inbreuken bevoegde procureur des Konings.

Dit protocolakkoord leeft alle wettelijke bepalingen na die met name betrekking hebben op de procedures voorzien voor de overtreders en kan de rechten van de overtreders niet schenden.

Het kan identiek zijn voor alle gemeenten van de politiezone in het geval bedoeld in artikel 2, § 2.

Voor de in artikel 3, 3°, bedoelde inbreuken, is de opstelling van een protocolakkoord evenwel verplicht.

Het protocolakkoord wordt bij de in de artikelen 3 en 4 bedoelde reglementen en verordeningen gevoegd en door het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege bekendgemaakt op de internetsite van de gemeente indien zij daarover beschikt en/of via een affiche waarop vermeld staat waar de protocoltekst geraadpleegd kan worden door het publiek”.

Enerzijds volgt uit de hierboven weergegeven wetgevende tekst, en meer bepaald uit het tweede lid ervan, dat de Koning belast is met de bepaling van de nadere voorwaarden en het model van het bedoelde protocolakkoord. Hij is ertoe gehouden dat te doen en beschikt, wat dat betreft, niet over een loutere mogelijkheid.

Anderzijds is het sluiten van zo een protocolakkoord verplicht voor wat betreft de inbreuken bedoeld in artikel 3, 3°, van de voornoemde wet van 24 juni 2013.

Daaruit volgt dat in de ontworpen tekst de nadere voorwaarden en het model van het bedoelde protocol moeten worden vastgelegd. Hij mag zich niet ertoe beperken te bepalen, zoals dat het geval is in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp, dat het bedoelde protocol “minstens de bepalingen en de ingevulde vermeldingen [kan] bevatten zoals vastgesteld overeenkomstig [de bijlage]”.

Bijgevolg dienen in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp de woorden “kan minstens [...] bevatten” vervangen te worden door het woord “bevat”.

2. Uit artikel 23 van de voornoemde wet van 24 juni 2013 volgt dat het protocolakkoord wordt gesloten tussen de bevoegde procureur des Konings en het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege. Die bepaling maakt in dat opzicht geen onderscheid tussen het geval van een alleenstaand protocol dat wordt gesloten door een enkele gemeente en dat van een protocol dat identiek is voor alle gemeenten van de politiezone in het geval bedoeld in artikel 2, § 2, van dezelfde wet.

Daaruit volgt dat in het ontworpen besluit niet mag worden bepaald, zoals dat het geval is *in fine* van bijlage 1 bij het ontwerp, dat het protocol eveneens ondertekend wordt door de korpschef van de politiezone.

Het ontworpen besluit dient herzien te worden in het licht van de voorgaande opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS