CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.756/2
du 8 janvier 2014

sur

un projet d'arrêté 'établissant les conditions et modalités minimales pour la médiation prévue dans le cadre de la loi relative aux Sanctions Administratives Communales (SAC)'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.756/2
van 8 januari 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de minimumvoorwaarden en modaliteiten voor de bemiddeling in het kader van de Wet betreffende de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS)'

Le 11 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Entreprises publiques à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 'établissant les conditions et modalités minimales pour la médiation prévue dans le cadre de la loi relative aux Sanctions Administratives Communales (SAC)'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 8 janvier 2014. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 8 janvier 2014.

*

Op 11 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Overheidsbedrijven verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de minimumvoorwaarden en modaliteiten voor de bemiddeling in het kader van de Wet betreffende de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS)'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 8 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 8 januari 2014.

*

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

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. De nombreuses dispositions de l'arrêté en projet reproduisent ou rappellent la teneur de règles qui figurent déjà dans la loi du 24 juin 2013 'relative aux sanctions administratives communales' (ci-après la loi du 24 juin 2013).

Il en va ainsi des dispositions suivantes :

1° l'article 1er, 3ème tiret, *in fine*, qui rappelle une incompatibilité prévue par l'article 6, § 3, de la loi du 24 juin 2013 ;

2° l'article 2, § 1er, qui rappelle une règle prévue à l'article 8 de la loi ;

3° l'article 3, § 1er, qui rappelle une condition fixée aux articles 12, § 1er, et 18, § 1er, de la loi ;

4° l'article 3, § 2, qui rappelle une règle prévue à l'article 18, § 2, de la loi ;

5° l'article 3, § 3, qui rappelle des conditions déjà prévues à l'article 12, § 1er, 2° et 3° de la loi ;

6° l'article 8, qui rappelle une possibilité prévue à l'article 18, § 3, de la loi ;

Le procédé qui consiste à reproduire ou à paraphraser des dispositions législatives dans un texte de nature réglementaire, ne peut être admis.

Pareil procédé est en effet de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question. En outre, lorsque le texte des dispositions réglementaires diffère de celui des dispositions législatives, il est susceptible de modifier la portée de ces dernières et partant, de les méconnaître.

Les dispositions énumérées ci-avant seront dès lors omises du projet.

2. L'article 8 de la loi du 24 juin 2013 est ainsi rédigé :

« Art. 8. La médiation locale est menée par un médiateur qui répond aux conditions minimales définies par le Roi, ci-après dénommé le médiateur, ou par un service de médiation spécialisé et agréé par la commune, selon les conditions et modalités déterminées par le Roi ».

Au regard de cette disposition, le texte en projet appelle les observations suivantes.

2.1. La différence opérée par le texte législatif entre les notions de « médiateur » et de « service de médiation » implique que le médiateur sera nécessairement une personne physique répondant aux « conditions minimales définies par le Roi » et que le « service de médiation » sera nécessairement un organe, une instance, « spécialisée et agréée par la commune, selon les conditions et modalités arrêtées par le Roi ».

Il en résulte que le texte en projet ne peut prévoir, comme il le fait en son article 1er, 5ème tiret, que le « service de médiation » peut être un service communal.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

2.2. L'article 8 de la loi charge notamment le Roi de déterminer les « conditions et modalités » selon lesquelles un service de médiation spécialisé sera agréé par une commune.

Si, en vertu de l'article 2, § 4, du projet, l'on peut considérer que l'arrêté en projet fixe certaines conditions d'agrément des services de médiation spécialisés, force est de constater que le texte en projet est en défaut de régler les « modalités » de cet agrément. Par ailleurs, vu les termes dans lesquels sont rédigés les articles 5, 6 et 7 du projet, ceux-ci n'ont vocation, *a priori*, à s'appliquer qu'aux seuls médiateurs personnes physiques, et non aux « services de médiation ». Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur les conditions qui seraient fixées par le texte en projet aux fins de garantir les compétences et le caractère « spécialisé » dudit service.

Le texte en projet sera revu et complété de manière à comporter, de manière précise, cohérente et complète, l'ensemble des dispositions fixant les modalités et conditions d'agrément des « services de médiation spécialisés ».

2.3. L'article 8 de la loi n'habilite le Roi qu'à fixer les « conditions minimales » auxquelles doit satisfaire le « médiateur », ainsi que les « conditions et modalités » de l'agrément du service de médiation par « la » commune.

Au regard de cet article 8, l'arrêté en projet ne peut, comme il le fait en son article 2, § 2, subordonner le recours à un même médiateur local ou à un même service de médiation à la conclusion d'un accord de coopération entre les communes.

Le paragraphe 3 du même article appelle une observation analogue.

Pour les mêmes motifs, il ne peut être question aux articles 1er, 5ème tiret et 6, 4ème tiret, d'agrément par les « autorités supra-locales ».

L'arrêté en projet doit être revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 2 sera rédigé comme suit :

« Vu la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, l'article 8 ; ».

2. L'alinéa 3 sera omis.

DISPOSITIF

Article 5

1. Au 1°, compte tenu de l'ampleur des « données concernant les décisions rendues en matière pénale et de défense sociale » qui, selon l'article 589, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle, sont enregistrées et conservées au casier judiciaire central, dénommé le « casier judiciaire » aux termes de la même disposition, de la finalité de ce casier telle que déterminée par l'alinéa 2 de l'article 586 précité, ainsi que du fait qu'en toute hypothèse, le droit d'accès au casier judiciaire est limité par les articles 593 et 594 du Code précité, c'est à l'extrait du casier judiciaire réglé par les articles 595 et 596 du même Code que le texte doit se référer. Il résulte en effet de l'article 596, alinéa 1er, du Code que c'est par le biais de ce document que, dans les cas tels que ceux envisagés par la disposition à l'examen, une autorité peut avoir accès à des données limitativement énoncées du casier judiciaire.

2. Au regard du principe d'égalité notamment, le Conseil d'État n'aperçoit pas les motifs pour lesquels il n'est tenu compte que des diplômes et certificats délivrés en Belgique, et non des diplômes équivalents ou reconnus comme tels, obtenus à l'étranger, notamment au sein d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'EEE.

L'article 5, 2°, sera revu en conséquence.

3. L'arrêté en projet doit définir les modalités essentielles et le contenu minimal de la formation visée à l'article 5, 3°.

4. Il appartient à l'auteur du projet de justifier l'exigence d'un « temps plein » pour établir la qualité professionnelle d'un médiateur.

Article 9

La mention des « principes généraux définis à l'article 3*ter* du Titre préliminaire du Code de Procédure Pénale du 17 avril 1878 » qui figure dans la phrase introductive de l'article 9 n'a pas sa place dans le dispositif et devrait figurer dans le rapport au Roi.

Article 10

Cette disposition qui fait entrer l'arrêté en vigueur avec effet rétroactif paraît ne pas présenter d'utilité et peut donc être omise.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Lorsque les paragraphes qui constituent les subdivisions d'un article ne comportent chacun qu'un seul alinéa, la division de l'article concerné en paragraphes n'a pas lieu d'être.

En conséquence, les articles 2, 3 et 4 ne seront pas divisés en paragraphes.

*

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Verscheidene bepalingen van het ontwerpbesluit nemen de inhoud over van regels die al zijn opgenomen in de wet van 24 juin 2013 'betreffende de gemeentelijke administratieve sancties' (hierna de wet van 24 juin 2013) of brengen deze in herinnering.

Dat geldt voor de hiernavolgende bepalingen:

1° artikel 1, derde streepje, *in fine*, dat een onverenigbaarheid in herinnering brengt waarin is voorzien bij artikel 6, § 3, van de wet van 24 juin 2013;

2° artikel 2, § 1, dat een regel in herinnering brengt die is vastgelegd in artikel 8 van de wet;

3° artikel 3, § 1, dat een voorwaarde in herinnering brengt die is vastgelegd in de artikelen 12, § 1, en 18, § 1, van de wet;

4° artikel 3, § 2, dat een regel in herinnering brengt die is vastgelegd in artikel 18, § 2, van de wet;

5° artikel 3, § 3, dat de voorwaarden in herinnering brengt die al zijn vastgelegd in artikel 12, § 1, 2° en 3° van de wet;

6° artikel 8, dat een bepaling in herinnering brengt die al is vastgelegd in artikel 18, § 3, van de wet;

Het aanhalen of parafraseren van wettelijke bepalingen in een tekst van reglementaire aard is niet toelaatbaar.

Een dergelijke werkwijze kan immers verwarring doen ontstaan omtrent het ware rechtskarakter van de betrokken regels. Wanneer bovendien de tekst van de reglementaire bepalingen verschilt van die van de wettelijke bepalingen, kan hij de strekking van die laatste bepalingen wijzigen en die bepalingen bijgevolg schenden.

De hiervoor opgesomde bepalingen dienen derhalve te worden geschrapt uit het ontwerp.

2. Artikel 8 van de wet van 24 juin 2013 is gesteld als volgt:

"Art. 8. De lokale bemiddeling wordt gevoerd door een bemiddelaar die beantwoordt aan de minimale voorwaarden die door de Koning worden bepaald, hierna genoemd de bemiddelaar, of door een gespecialiseerde en door de gemeente erkende bemiddelingsdienst, overeenkomstig de door de Koning bepaalde voorwaarden en nadere regels".

Gelet op die bepaling geeft de ontwerptekst aanleiding tot de volgende opmerkingen.

2.1. Het verschil dat in de wettekst wordt gemaakt tussen de begrippen "bemiddelaar" en "bemiddelingsdienst" houdt in dat de bemiddelaar noodzakelijkerwijs een natuurlijk persoon zal zijn die beantwoordt aan "de minimale voorwaarden die door de Koning worden bepaald", en dat de "bemiddelingsdienst" noodzakelijkerwijs een "gespecialiseerde" instantie - of een gespecialiseerd orgaan - zal zijn die door de gemeente is erkend "overeenkomstig de door de Koning bepaalde voorwaarden en nadere regels".

Daaruit volgt dat artikel 1, vijfde streepje, van de ontwerptekst niet mag bepalen dat de "bemiddelingsdienst" een gemeentelijke dienst kan zijn.

De ontwerptekst dient dienovereenkomstig te worden herzien.

2.2. Artikel 8 van de wet belast inzonderheid de Koning met het bepalen van de "voorwaarden en [de] nadere regels" op basis waarvan een gespecialiseerde bemiddelingsdienst zal worden erkend door een gemeente.

Hoewel krachtens artikel 2, § 4, van het ontwerp ervan uitgegaan kan worden dat in het ontwerpbesluit bepaalde voorwaarden voor de erkenning van de gespecialiseerde bemiddelingsdiensten worden vastgelegd, kan men niet om de vaststelling heen dat in die ontwerptekst de "nadere regels" voor die erkenning niet worden bepaald. Gelet op de bewoordingen waarin de artikelen 5, 6 en 7 van het ontwerp zijn gesteld, zijn die artikelen bovendien, *a priori*, enkel bedoeld om toepassing te vinden op de bemiddelaars die natuurlijke personen zijn, en niet op de "bemiddelingsdiensten". De Raad van State heeft bijgevolg vragen bij de voorwaarden die in de ontwerptekst zouden worden vastgelegd met het oog op het waarborgen van de bekwaamheid en van de "gespecialiseerde" aard van die dienst.

De ontwerptekst dient te worden herzien en aangevuld zodanig dat hij op duidelijke, coherente en volledige wijze het geheel van bepalingen omvat die de nadere regels en de voorwaarden vaststellen voor de erkenning van de "gespecialiseerde bemiddelingsdiensten".

2.3. Artikel 8 van de wet machtigt de Koning enkel tot het bepalen van de "minimale voorwaarden" waaraan de "bemiddelaar" dient te beantwoorden, en van de "voorwaarden en [de] nadere regels" voor de erkenning van de bemiddelingsdienst door "de" gemeente.

Gelet op dat artikel 8, mag in artikel 2, § 2, van het ontwerpbesluit het gebruikmaken van de diensten van eenzelfde lokale bemiddelaar of van eenzelfde lokale bemiddelingsdienst niet afhankelijk gesteld worden van het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten.

Paragraaf 3 van hetzelfde artikel geeft aanleiding tot een soortgelijke opmerking.

Om dezelfde redenen mag in artikel 1, vijfde streepje, en in artikel 6, vierde streepje, geen gewag worden gemaakt van een erkenning door de "bovenlokale autoriteiten".

Het ontwerpbesluit dient te worden herzien in het licht van die opmerking.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het tweede lid dient gesteld te worden als volgt:

"Gelet op de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, artikel 8;".

2. Het derde lid dient geschrapt te worden.

DISPOSITIEF

Artikel 5

1. Gelet op de omvang van de "gegevens betreffende beslissingen genomen in strafzaken of ter bescherming van de maatschappij" die, krachtens artikel 589, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering worden geregistreerd en bewaard in het centraal strafregister, luidens dezelfde bepaling "strafregister" genaamd, gelet op de doelstelling van dat register zoals bepaald bij het tweede lid van het voornoemde artikel 586, en gelet op het feit dat in ieder geval het recht op toegang tot het strafregister beperkt wordt bij de artikelen 593 en 594 van het voornoemde Wetboek, dient in de bepaling onder 1° van het ontwerpbesluit te worden verwezen naar het uittreksel uit het strafregister, dat wordt geregeld bij de artikelen 595 en 596 van hetzelfde Wetboek. Uit artikel 596, eerste lid, van het Wetboek volgt immers dat een overheid, in de gevallen zoals bedoeld in de voorliggende bepaling, via dat document toegang kan hebben tot limitatief vermelde gegevens van het strafregister.

2. Gelet meer bepaald op het gelijkheidsbeginsel is het voor de Raad van State niet duidelijk waarom alleen rekening wordt gehouden met de in België uitgereikte diploma's en getuigschriften en niet met de gelijkwaardige of als dusdanig erkende diploma's die behaald zijn in het buitenland, met name in een andere lidstaat van de Europese Unie of van de EER.

Artikel 5, 2°, dient dienovereenkomstig herzien te worden.

3. Het ontwerpbesluit dient de voornaamste nadere regels en de minimale inhoud te bepalen van de opleiding bedoeld in artikel 5, 3°.

4. De steller van het ontwerp dient te verantwoorden waarom een "voltijdse" tewerkstelling vereist is om de beroepsbekwaamheid van een bemiddelaar vast te stellen.

Artikel 9

De vermelding "algemene principes bepaald in het artikel 3*ter* van de Voorafgaande titels van het Wetboek des strafvorderingen van 17 april 1878" in de inleidende zin van artikel 9 hoort niet thuis in het dispositief en zou opgenomen moeten worden in het verslag aan de Koning.

Artikel 10

Deze bepaling, die het besluit met terugwerkende kracht in werking doet treden, lijkt geen nut te hebben en mag dus geschrapt worden.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKING

Wanneer de onderverdeling van een artikel bestaat uit paragrafen met elk slechts een enkel lid, dan is de opdeling van het betrokken artikel in paragrafen nutteloos.

De artikelen 2, 3 en 4 mogen bijgevolg niet opgesplitst worden in paragrafen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Yves KREINS