



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.877/1
van 15 februari 2017

over

een voorontwerp van
ordonnantie ‘tot harmonisering
van de procedures met
betrekking tot de
administratieve geldboeten
inzake de reisagentschappen en
de toeristische logies’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.877/1
du 15 février 2017

sur

un avant-projet d'ordonnance
‘harmonisant les procédures
relatives aux amendes
administratives en matière
d'agences de voyage et
d'hébergement touristique’

Op 20 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, Stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme, Openbaar Ambt, Wetenschappelijk Onderzoek, Haven van Brussel en Openbare Netheid, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot harmonisering van de procedures met betrekking tot de administratieve geldboeten inzake de reisagentschappen en de toeristische logies'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 februari 2017.

*

Le 20 janvier 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, du Développement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme, de la Fonction publique, de la Recherche scientifique, du Port de Bruxelles et de la Propreté publique, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'harmonisant les procédures relatives aux amendes administratives en matière d'agences de voyage et d'hébergement touristique'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 9 février 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 février 2017.

*

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe de procedure voor het opleggen, het innen en het invorderen van de administratieve geldboeten, bedoeld in artikel 14 van de ordonnantie van 22 april 2010 ‘houdende het statuut van de reisagentschappen’, enerzijds, en in artikel 23 van de ordonnantie van 8 mei 2014 ‘betreffende het toeristische logies’, anderzijds, te vervangen door de procedure die wordt geregeld in de ordonnantie van 9 juli 2015 ‘houdende geharmoniseerde regels betreffende de administratieve geldboeten bepaald bij de wetgeving op het vlak van werkgelegenheid en economie’.

Artikel 2 van de ordonnantie van 9 juli 2015 luidt:

“Voor zover deze daarnaar verwijzen, zijn de bepalingen van deze ordonnantie van toepassing op de wetgeving en reglementering aangenomen of geldend krachtens artikel 6, § 1, VI en IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen die in een stelsel van administratieve geldboeten voorzien.”

Het ontwerp strekt tot het invoegen van een verwijzing, in de zin van de aangehaalde bepaling, in de voornoemde ordonnanties van 22 april 2010 en 8 mei 2014, beoogt de bedragen van de administratieve geldboeten aan te passen teneinde rekening te houden met het bepaalde in artikel 3 van de ordonnantie van 9 juli 2015,² en strekt tot het opheffen van de paragrafen die thans in artikel 14 van de ordonnantie van 22 april 2010 en artikel 23 van de ordonnantie van 8 mei 2014 de procedure voor de inning en de invordering van de desbetreffende administratieve geldboeten regelen.

BEVOEGDHEID

3. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6° (vestigingsvoorwaarden), en 9° (toerisme), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, bevoegd voor het tot stand brengen van de ontworpen regeling.

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van ordonnantie wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

² Luidens artikel 3, eerste lid, van de ordonnantie van 9 juli 2015 zijn de opdecimen bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 5 maart 1952 ‘betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten’ eveneens van toepassing op de administratieve geldboeten.

ALGEMENE OPMERKING

4. In verband met de temporele werking van de ontworpen regeling wordt in de memorie van toelichting verduidelijkt wat volgt:

“De wijzigingen van deze ontwerpordonnantie zijn onmiddellijk van toepassing, in die mate dat ze enkel procedure- en bevoegdheidsregels wijzigt (en dus niet raakt aan de materiële bepalingen die van toepassing zijn).

De nieuwe procedure zal bijgevolg van toepassing zijn op de administratieve geldboeten die gegrond zijn op inbreuken die werden vastgesteld voor de inwerkingtreding van deze ontwerpordonnantie en waarvoor nog geen beslissing om een administratieve geldboete op te leggen werd genomen, zonder dat het nodig is om dat uitdrukkelijk te bepalen in de ontwerpordonnantie. Er is dus geen overgangsmaatregel noodzakelijk.”

Vraag is niettemin of voldoende duidelijk is welke bepalingen toepassing dienen te vinden ingeval voor de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie is beslist over een administratieve geldboete, maar de procedure van inning en invordering nog haar beloop dient te krijgen na de inwerkingtreding van de ontworpen regeling.

De gemachtigde verstrekte in dat verband de volgende bijkomende uitleg:

“Cette question règle les cas où une décision d’infliger une amende administrative doit encore être prise après l’entrée en vigueur du présent texte sur la base d’un dossier d’infraction constatée sur pv rédigé et remis à la cellule amendes administratives avant l’entrée en vigueur du présent texte.

C’est bien la date de décision d’infliger l’amende, notifiée par la poste au contrevenant, qui détermine la procédure à appliquer. Si la décision est prise avant l’entrée en vigueur de cet avant-projet, l’administration applique l’ancienne procédure. Si la décision est prise après, l’administration appliquera la procédure prévue par l’ordonnance du 9 juillet 2015. S’agissant de règles de procédure, la présente ordonnance est d’application immédiate, il n’y a donc pas de questionnement supplémentaire à soulever quant à la procédure à appliquer.

En résumé:

Le principe est l’application immédiate de la règle nouvelle à partir de l’entrée en vigueur de la législation.

De plus, s’agissant de règles de procédure, elles sont d’application immédiate, et ce d’autant plus, vu l’absence de règle de fond.

Dès lors, en vertu de ce principe de l’application immédiate de la Loi nouvelle, toute disposition nouvelle s’appliquent aux situations qui naissent après son entrée en vigueur mais aussi aux effets de situations qui, bien que nées antérieurement à cette entrée en vigueur, ne sont pas encore définitivement réglés à cette date.”

Ondanks de aangehaalde verduidelijking blijft de vaststelling dat de rechtszekerheid ermee zou zijn gebaat indien het ontwerp zou worden aangevuld met een overgangsbepaling waarin zou worden geëxpliciteerd dat de inning en de invordering van administratieve geldboeten, waartoe werd beslist voor de datum van inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie, maar die op die datum nog niet zijn afgehandeld, onderworpen blijven aan de regeling die is vervat in artikel 14 van de ordonnantie van 22 april 2010 en in artikel 23

van de ordonnantie van 8 mei 2014, zoals die bepalingen van toepassing waren voor de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

5. Het is weinig zinvol om een normatieve tekst die uit slechts vier, veeleer beknopte artikelen bestaat, in te delen in twee hoofdstukken, waarvan bovendien het opschrift van één van die hoofdstukken niet correct is: artikel 4 van het ontwerp is vanuit legistiek oogpunt bekeken immers een opheffings- en geen wijzigingsbepaling, zodat het opschrift van hoofdstuk 2 van het ontwerp zou moeten luiden: “Wijzigings- en opheffingsbepalingen”. Het verdient evenwel aanbeveling om de indeling in hoofdstukken weg te laten.

Artikel 4

6. In de Nederlandse tekst van artikel 4 van het ontwerp dient nog de datum van het op te heffen besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering “van 28 april 2016” te worden vermeld.

7. De stellers van het ontwerp dienen er zich rekenschap van te geven dat, als gevolg van de opheffing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 april 2016, niet tevens artikel 3, eerste lid, 3°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 januari 2013 ‘tot aanwijzing van de ambtenaren bevoegd voor de inning en de invordering van bepaalde bedragen’ wordt opgeheven.³ Indien dit de bedoeling is, zou artikel 3, eerste lid, 3°, van het laatstgenoemde besluit het voorwerp dienen uit te maken van een afzonderlijke opheffingsbepaling.

Hierover ondervraagd, deelde de gemachtigde mee wat volgt:

“Par sécurité, il a été décidé de ne pas abroger la disposition de l’article 3, premier alinéa, 3°. La réflexion qui a amené à cette décision se base sur la logique suivante: c’est la date de la décision d’infliger une amende administrative prise par l’administration et notifiée par la poste au contrevenant, qui détermine la procédure à appliquer.

Il n’est pas impossible que pendant le parcours législatif de l’avant-projet d’ordonnance une amende soit infligée sur base de l’ancienne procédure et que les fonctionnaires compétents pour le recouvrement aient à intervenir dans ces délais.

Même si dans les faits, ce cas est improbable, théoriquement, il n’est pas faux de le prévoir.”

³ Artikel 2 van het op te heffen besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 april 2016 heeft aan artikel 3, eerste lid, van het besluit van 31 januari 2013 een onderdeel 3° toegevoegd.

Indien wordt ingegaan op de *sub* 4 gesuggereerde aanvulling van het ontwerp met een overgangsbepaling kan deze laatste worden uitgebreid met de vermelding van artikel 3, eerste lid, 3°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 januari 2013. Deze laatste bepaling kan dan ook formeel worden opgeheven hetgeen de duidelijkheid in het rechtsverkeer ten goede zal komen zonder dat dit afbreuk hoeft te doen aan het streefdoel zoals uiteengezet in de uitleg die door de gemachtigde is verstrekt.

*

1. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de remplacer la procédure d'application, de perception et de recouvrement des amendes administratives, visée à l'article 14 de l'ordonnance du 22 avril 2010 'portant statut des agences de voyage', d'une part, ainsi qu'à l'article 23 de l'ordonnance du 8 mai 2014 'relative à l'hébergement touristique', d'autre part, par la procédure réglée dans l'ordonnance du 9 juillet 2015 'portant des règles harmonisées relatives aux amendes administratives prévues par les législations en matière d'emploi et d'économie'.

L'article 2 de l'ordonnance du 9 juillet 2015 s'énonce comme suit :

« Pour autant que ceux-ci y fassent référence, les dispositions de la présente ordonnance sont d'application aux lois et règlements adoptés ou en vigueur en vertu de l'article 6, paragraphe 1^{er}, VI et IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, instaurant un régime d'amendes administratives ».

Le projet vise à insérer une référence, au sens de la disposition précitée, dans les ordonnances susmentionnées des 22 avril 2010 et 8 mai 2014, à adapter les montants des amendes administratives afin de tenir compte de l'article 3 de l'ordonnance du 9 juillet 2015² ainsi qu'à abroger les paragraphes qui règlent actuellement à l'article 14 de l'ordonnance du 22 avril 2010 et à l'article 23 de l'ordonnance du 8 mai 2014, la procédure de perception et de recouvrement des amendes administratives concernées.

COMPÉTENCE

3. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6° (conditions d'accès à la profession), et 9° (tourisme), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour mettre en place le régime en projet.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, il faut entendre par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Aux termes de l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 9 juillet 2015, les décimes additionnels visés à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mars 1952 'relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales' s'appliquent également aux amendes administratives.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Concernant l'effet temporel du régime en projet, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

« Dans la mesure où seules des règles de procédure et de compétence sont modifiées par le présent projet d'ordonnance (et qui ne touchent donc pas aux règles de [fond] applicables en la matière), celles-ci sont d'application immédiate.

Par conséquent, la nouvelle procédure s'appliquera en ce compris pour les amendes administratives basées sur des constats d'infractions opérés avant l'entrée en vigueur du projet d'ordonnance et pour lesquels une décision d'infliger une amende administrative n'a pas encore été prise et ce, sans qu'il ne soit nécessaire de le préciser explicitement dans le projet d'ordonnance. Aucune disposition transitoire n'est donc à prévoir ».

La question se pose néanmoins de savoir si l'on peut déterminer avec suffisamment de clarté quelles dispositions devront s'appliquer lorsque la décision concernant une amende administrative a été prise avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet mais que la procédure de perception et de recouvrement doit encore suivre son cours après l'entrée en vigueur du régime en projet.

À cet égard, le délégué a donné l'explication supplémentaire suivante :

« Cette question règle les cas où une décision d'infliger une amende administrative doit encore être prise après l'entrée en vigueur du présent texte sur la base d'un dossier d'infraction constatée sur pv rédigé et remis à la cellule amendes administratives avant l'entrée en vigueur du présent texte.

C'est bien la date de décision d'infliger l'amende, notifiée par la poste au contrevenant, qui détermine la procédure à appliquer. Si la décision est prise avant l'entrée en vigueur de cet avant-projet, l'administration applique l'ancienne procédure. Si la décision est prise après, l'administration appliquera la procédure prévue par l'ordonnance du 9 juillet 2015. S'agissant de règles de procédure, la présente ordonnance est d'application immédiate, il n'y a donc pas de questionnement supplémentaire à soulever quant à la procédure à appliquer.

En résumé :

Le principe est l'application immédiate de la règle nouvelle à partir de l'entrée en vigueur de la législation.

De plus, s'agissant de règles de procédure, elles sont d'application immédiate, et ce d'autant plus, vu l'absence de règle de fond.

Dès lors, en vertu de ce principe de l'application immédiate de la Loi nouvelle, toute disposition nouvelle s'appliquent aux situations qui naissent après son entrée en vigueur mais aussi aux effets de situations qui, bien que nées antérieurement à cette entrée en vigueur, ne sont pas encore définitivement réglés à cette date ».

Malgré les précisions précitées, force est de constater que la sécurité juridique y gagnerait si le projet était complété par une disposition transitoire qui expliciterait que la perception et le recouvrement des amendes administratives pour lesquelles la décision de les infliger est antérieure à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet mais dont le traitement est encore en cours à cette date, restent soumis au dispositif inscrit à l'article 14 de

l'ordonnance du 22 avril 2010 et à l'article 23 de l'ordonnance du 8 mai 2014, telles que ces dispositions s'appliquaient avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préalable

5. Il est peu judicieux de diviser en deux chapitres un texte normatif qui comporte uniquement quatre articles plutôt succincts et dont l'intitulé d'un de ces chapitres est de surcroît incorrect : en effet, du point de vue de la technique législative, l'article 4 du projet est une disposition abrogatoire et non modificative, de sorte que l'intitulé du chapitre 2 du projet devrait s'énoncer : « Dispositions modificatives et abrogatoires ». Il est toutefois recommandé d'omettre la division en chapitres.

Article 4

6. Dans le texte néerlandais de l'article 4 du projet, il faut encore mentionner la date de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « du 28 avril 2016 » dont l'abrogation est envisagée.

7. Les auteurs du projet doivent garder à l'esprit que, consécutivement à l'abrogation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 avril 2016, l'article 3, alinéa 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 janvier 2013 'portant désignation des fonctionnaires compétents pour le recouvrement et la poursuite de certains montants'³ n'est pas également abrogé. À supposer que telle est l'intention, l'article 3, alinéa 1^{er}, 3°, de ce dernier arrêté devrait faire l'objet d'une disposition abrogatoire distincte.

Interrogé à ce sujet, le délégué a précisé ce qui suit :

« Par sécurité, il a été décidé de ne pas abroger la disposition de l'article 3, premier alinéa, 3°. La réflexion qui a amené à cette décision se base sur la logique suivante : c'est la date de la décision d'infliger une amende administrative prise par l'administration et notifiée par la poste au contrevenant, qui détermine la procédure à appliquer.

Il n'est pas impossible que pendant le parcours législatif de l'avant-projet d'ordonnance une amende soit infligée sur base de l'ancienne procédure et que les fonctionnaires compétents pour le recouvrement aient à intervenir dans ces délais.

Même si dans les faits, ce cas est improbable, théoriquement, il n'est pas faux de le prévoir ».

S'il est donné suite à la suggestion faite au point 4 de compléter le projet par une disposition transitoire, cette dernière peut être étendue par la mention de l'article 3, alinéa 1^{er}, 3°,

³ L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 avril 2016 à abroger a ajouté un 3° à l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 31 janvier 2013.

de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 janvier 2013. Cette dernière disposition peut dès lors être formellement abrogée, ce qui contribuera à la clarté de l'ordonnancement juridique sans que ce procédé doive affecter l'objectif tel qu'il ressort des explications fournies par le délégué.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME