



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.409/2
du 28 mai 2018

advies 63.409/2
van 28 mei 2018

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la loi du
24 juin 2013 relative aux
sanctions administratives
communales afin d’instaurer
une compétence de
constatation citoyenne en
matière de sanction
administrative communale’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van 24 juni 2013
betreffende de gemeentelijke
administratieve sancties,
teneinde in het raam van die
sancties te voorzien in een
vaststellingsbevoegdheid voor
burgers’

Le 27 avril 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales afin d'instaurer une compétence de constatation citoyenne en matière de sanction administrative communale', déposée par M. Philippe PIVIN et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54 2860/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 28 mai 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX, conseiller d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mai 2018.

*

Op 27 april 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, teneinde in het raam van die sancties te voorzien in een vaststellingsbevoegdheid voor burgers', ingediend door de heer Philippe PIVIN c.s. (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, nr. 54 2860/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 28 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX, staatsraad, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

La proposition de loi à l'examen tend à compléter l'article 21, § 1^{er}, de la loi du 24 juin 2013 'relative aux sanctions administratives communales' en vue de permettre à une nouvelle catégorie de personnes de constater celles des infractions prévues par cette loi qui peuvent uniquement faire l'objet de sanctions administratives.

La proposition identifie ces personnes comme suit :

« la personne désignée comme coordinateur d'un partenariat local de prévention et, le cas échéant, le membre du groupe de pilotage du partenariat local de prévention désigné pour le suppléer, conformément à la réglementation relative aux partenariats locaux de prévention, qui répondent aux conditions minimales fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétences, et qui sont désignés à cette fin par le conseil communal ».

Selon la proposition, lesdites personnes seraient dénommées « constatateurs PLP » et pourraient « procéder à des constatations sur le territoire du partenariat local de prévention dont elles sont membres ».

Ainsi conçue et libellée, la proposition appelle les observations suivantes :

1. Comme le rappellent les développements de la proposition, le cadre des partenariats locaux de prévention (ci-après, en abrégé : « PLP ») est actuellement fixé par une circulaire du ministre de l'intérieur du 10 décembre 2010¹.

C'est à cette circulaire que la proposition se réfère lorsqu'elle renvoie à « la réglementation relative aux partenariats locaux de prévention ».

De par sa nature même, ladite circulaire est dépourvue de toute portée normative. Il est donc inadéquat d'utiliser le terme « réglementation » à son propos. En outre, il n'y a pas lieu de se référer à un acte dénué de portée normative dans un texte qui, comme c'est le cas de la loi du 24 juin 2013, est par contre revêtu d'une telle portée.

En outre, quant au fond, il convient d'observer que l'économie de la proposition va bien au-delà de celle qui fonde la circulaire du 10 décembre 2010.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ <https://www.besafe.be>.

En effet, si cette circulaire conçoit les PLP comme tendant à « conférer aux citoyens, commerçants, organisations professionnelles et locales un rôle actif dans la sécurité et la création d'un environnement agréable dans leurs quartiers et leurs rues »², elle précise qu'un PLP est une organisation qui n'a pas vocation à réaliser des tâches policières³. Ainsi, lorsqu'elle évoque le rôle du coordinateur PLP et du groupe de pilotage, elle indique qu'il s'agit d'« encourage[r] les citoyens à faire preuve de vigilance et à signaler les comportements ou situations suspects à la police », en soulignant que « la police est le seul interlocuteur en matière de problèmes de sécurité ainsi que pour les plaintes ou dépositions relatives à des faits spécifiques »⁴. Par conséquent, en conférant aux coordinateurs et aux membres du groupe de pilotage d'un PLP le pouvoir de procéder eux-mêmes à des constatations d'infractions, la proposition modifie l'économie même du régime des PLP, tel qu'il est envisagé par la circulaire du 10 décembre 2010. Les mots « conformément à la réglementation relative aux partenariats locaux de prévention », qu'utilise la proposition, ne rendent pas compte de ce profond changement de perspective.

De ce qui précède, il résulte que, sous réserve de ce qui sera indiqué dans l'observation ci-après, le législateur ne peut envisager de confier des attributions aux PLP ou à ses membres ou certains de ses membres sans fixer, préalablement ou concomitamment, le cadre régissant les activités et l'organisation desdits PLP⁵, et ce en veillant à la cohérence du régime mis en place, tant en ce qui concerne le régime lui-même que ses rapports avec d'autres législations telles que la loi du 29 juillet 1934 'interdisant les milices privées'.

2. La proposition à l'examen suscite aussi la question de savoir s'il est admissible de conférer à des citoyens regroupés dans une structure telle qu'un PLP, ou à certains d'entre eux, le pouvoir de constater des infractions susceptibles de faire l'objet de sanctions administratives prévues par la loi du 24 juin 2013.

Est-ce admissible, notamment, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que ces dispositions garantissent l'égalité à assurer entre les auteurs de faits qualifiés d'infractions administratives visées par la loi du 24 juin 2013 ?

Dans l'examen de cette question, il convient d'avoir égard au fait qu'en cas d'adoption de la proposition, les citoyens concernés auraient directement eux-mêmes le pouvoir de constater les infractions auxquelles s'applique celle-ci – lequel pouvoir implique forcément celui de demander la présentation d'une pièce d'identité afin de déterminer l'identité exacte du contrevenant présumé⁶ – et de transmettre leurs constats au fonctionnaire sanctionnateur et, dans

² Article 1^{er}, alinéa 4, de la circulaire.

³ Article 3, alinéa 1^{er}, de la circulaire.

⁴ Article 8, b, alinéa 4, de la circulaire. Dans le même sens, l'article 8, c, alinéa 4, de la circulaire prévoit que, « [s]i un membre PLP remarque une situation ou un comportement suspects, il/elle contacte la police selon le plan de communication établi ».

⁵ Il conviendrait, à tout le moins, que le législateur détermine les principaux éléments de ce cadre, le Roi étant, pour le surplus, chargé de prendre les mesures d'exécution nécessaires.

⁶ Voir l'article 21, § 3, de la loi du 24 juin 2013.

le cas de constatations à charge de mineurs, au procureur du Roi ⁷. L'importance d'un pareil pouvoir ne peut être négligée ⁸.

L'attention est aussi attirée sur le fait qu'en l'état, c'est seulement à des personnes déjà chargées par ailleurs de missions de police et à des membres du personnel d'autorités publiques ou d'institutions chargées de missions spécifiques de service public – c'est-à-dire à des personnes juridiquement tenues d'agir dans l'intérêt général –, et non pas à de simples particuliers ou à des membres du personnel d'opérateurs purement privés, que la loi du 24 juin 2013 reconnaît le pouvoir de constater les infractions administratives auxquelles s'applique la proposition à l'examen ⁹. L'établissement d'une « compétence de constatation citoyenne » – pour reprendre des termes figurant dans l'intitulé de la proposition – modifierait donc très sensiblement le régime actuellement en vigueur.

Les deux éléments qui viennent d'être cités doivent conduire le législateur à faire preuve d'une prudence et d'une vigilance toutes particulières s'il entend mettre en place un dispositif tel que celui qui est envisagé ¹⁰.

À cet égard, on peut relever que les auteurs de la proposition ont pris soin, d'une part, d'en limiter le champ d'application à celles des infractions visées par la loi du 24 juin 2013 qui peuvent uniquement faire l'objet de sanctions administratives ¹¹ et, d'autre part, de prévoir que les « constatateurs PLP » doivent répondre à des conditions minimales, à fixer par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétences, et être désignés par le conseil communal pour pouvoir procéder à des constatations.

Pour éviter toute critique, il y aurait aussi lieu de soumettre les « constatateurs PLP » à des obligations et à des formes de contrôle destinées à s'assurer qu'ils exercent les missions qui leur seraient ainsi confiées dans les limites de celles-ci et dans le strict respect de la légalité et des droits fondamentaux.

3. Compte tenu de l'importance des observations qui viennent d'être faites, la proposition ne sera pas examinée plus avant.

*

⁷ Voir sur ce point l'article 22, §§ 2, 3 et 5, de la loi du 24 juin 2013.

⁸ Et ce même si, comme l'a relevé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, les constatations réalisées par les personnes visées à l'article 21 de la loi du 24 juin 2013 ne se voient pas attacher une force probante particulière et revêtent donc seulement une valeur informative (voir le considérant B.23.5 de l'arrêt).

⁹ Voir l'article 20 et l'état actuel de l'article 21, § 1^{er}, de la loi du 24 juin 2013. On notera qu'en son article 21, § 2, la loi du 24 juin 2013 a prévu aussi l'intervention des agents d'entreprises de gardiennage désignés par le conseil communal, mais cela uniquement pour leur permettre de « déclarer » certaines infractions administratives auprès d'un fonctionnaire de police, d'un agent de police ou d'un garde champêtre particulier, et non pas pour leur donner le pouvoir de constater eux-mêmes des infractions administratives.

¹⁰ Cette prudence et cette vigilance s'imposent d'autant plus qu'il importe d'éviter que, dans sa mise en œuvre, le dispositif envisagé ne dégénère en l'accomplissement d'actes interdits et réprimés par la loi du 29 juillet 1934 'interdisant les milices privées'.

¹¹ Comme l'indiquent les développements de la proposition, celle-ci ne vise donc pas les infractions mixtes.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe artikel 21, § 1, van de wet van 24 juni 2013 ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’ aan te vullen teneinde een nieuwe categorie van personen bevoegd te verklaren om de in die wet bedoelde inbreuken die uitsluitend het voorwerp van administratieve sancties kunnen uitmaken, vast te stellen.

In het voorstel worden die personen als volgt aangeduid:

“de persoon die wordt aangewezen als coördinator van een buurtinformatienetwerk en, in voorkomend geval, het lid van de stuurgroep van het buurtinformatienetwerk dat is aangewezen om die persoon te vervangen overeenkomstig de reglementering betreffende de buurtinformatienetwerken, die voldoen aan de minimale voorwaarden inzake selectie, recrutering, opleiding en bevoegdheid bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en die daartoe door de gemeenteraad zijn aangesteld.”

Volgens het voorstel zouden die personen “BIN-vaststellers” genoemd worden en zouden zij mogen “overgaan tot vaststellingen op het grondgebied van het buurtinformatienetwerk waarvan zij lid zijn”.

Doordat het voorstel aldus opgevat en verwoord is, geeft het aanleiding tot de volgende opmerkingen:

1. Zoals in de toelichting bij het voorstel in herinnering gebracht wordt, zijn de krijtlijnen van de buurtinformatienetwerken (hierna afgekort als “BIN’s”) thans bepaald in een omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken van 10 december 2010.¹

Wanneer het voorstel verwijst naar “de reglementering betreffende de buurtinformatienetwerken”, wordt daarmee die omzendbrief bedoeld.

Wegens zijn aard zelf is de voormelde omzendbrief in het geheel niet regelgevend. Het is dan ook niet gepast om in verband daarmee de term “reglementering” te gebruiken. Bovendien bestaat er geen grond om naar een niet-regelgevende tekst te verwijzen in een tekst die, zoals het geval is met de wet van 24 juni 2013, daarentegen wel regelgevend is.

Wat de inhoud betreft, dient daarenboven opgemerkt te worden dat de opzet van het voorstel veel verder reikt dan die waarop de omzendbrief van 10 december 2010 steunt.

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

¹ <https://www.besafe.be>.

Hoewel BIN's in die omzendbrief opgevat worden als initiatieven waarbij “burgers, handelaars, beroeps- en lokale organisaties betrokken worden in hun veiligheid en waarbij een aangename leefomgeving in hun wijken en straten wordt gecreëerd”,² wijst de omzendbrief erop dat een BIN een organisatie is die niet bedoeld is om politionele taken op zich te nemen.³ Zo wordt in die omzendbrief, wanneer daarin sprake is van de rol van de BIN-coördinator en van de stuurgroep, gesteld dat die rol erin bestaat “de burgers aan [te moedigen] om waakzaam te zijn en verdachte gedragingen of situaties aan de politie te melden”, terwijl benadrukt wordt dat “de politie het enige aanspreekpunt is voor veiligheidsproblemen en klachten of aangiftes van specifieke feiten”.⁴ Doordat het voorstel aan de coördinatoren en aan de leden van de stuurgroep van een BIN de bevoegdheid verleent om zelf inbreuken vast te stellen, wijzigt het bijgevolg de opzet zelf van de organisatie van de BIN's, zoals die organisatie opgevat is in de omzendbrief van 10 december 2010. De woorden “overeenkomstig de reglementering betreffende de buurtinformatienetwerken”, die in het voorstel gebezigd worden, houden geen rekening met deze ingrijpende wijziging van perspectief.

Uit het voorgaande blijkt dat de wetgever, onder voorbehoud van wat in de hiernavolgende opmerking wordt gesteld, geen bevoegdheden mag toevertrouwen aan de BIN's of aan de leden of aan bepaalde leden ervan zonder vooraf of tegelijk het kader te bepalen voor de activiteiten en de organisatie van de voormelde BIN's,⁵ waarbij moet worden gezorgd voor de samenhang van de ingevoerde regeling, zowel wat de regeling zelf betreft, als wat de verbanden ervan betreft met andere wetgevingen, zoals de wet van 29 juli 1934 ‘waarbij de private milities verboden worden’.

2. Het voorliggende voorstel doet voorts de vraag rijzen of aanvaard kan worden dat aan burgers die verenigd zijn in een structuur zoals een BIN, of aan sommigen onder hen, de bevoegdheid opgedragen wordt om inbreuken die het voorwerp kunnen uitmaken van administratieve sancties bedoeld in de wet van 24 juni 2013, vast te stellen.

Kan dat aanvaard worden, inzonderheid in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepalingen waarborgen dat de plegers van feiten die bestempeld worden als administratieve inbreuken in de zin van de wet van 24 juni 2013, gelijk worden behandeld?

Bij het onderzoek van deze kwestie dient rekening gehouden te worden met het feit dat, indien het voorstel aangenomen wordt, de betrokken burgers zelf rechtstreeks bevoegd zullen zijn om de inbreuken vast te stellen waarvoor dit voorstel geldt – wat noodzakelijkerwijs de bevoegdheid impliceert om de voorlegging te vragen van een identiteitsbewijs om de juiste identiteit van de vermoedelijke overtreder te bepalen⁶ – en om hun vaststellingen te versturen aan

² Artikel 1, vierde lid, van de omzendbrief.

³ Artikel 3, eerste lid, van de omzendbrief.

⁴ Artikel 8, b, vierde lid, van de omzendbrief. In dezelfde zin wordt in artikel 8, c, vierde lid, van de omzendbrief bepaald dat “[a]ls een BIN-lid een verdachte situatie of gedraging opmerkt, (...) hij/zij de politie [contacteert]”.

⁵ De wetgever zou op zijn minst de belangrijkste elementen van dat kader moeten bepalen, waarbij de Koning er voor het overige mee belast zou kunnen worden de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen te treffen.

⁶ Zie artikel 21, § 3, van de wet van 24 juni 2013.

de sanctionerend ambtenaar en, in geval van vaststellingen ten laste van minderjarigen, aan de procureur des Konings.⁷ Hoe omvangrijk een dergelijke bevoegdheid is, mag niet uit het oog verloren worden.⁸

Bovendien wordt erop gewezen dat bij de wet van 24 juni 2013, zoals die thans luidt, alleen aan personen die daarenboven reeds met politietaken belast zijn en aan personeelsleden van openbare overheden of van instellingen die met specifieke opdrachten van openbare dienst belast zijn – dat wil zeggen aan personen die er in rechte toe gehouden zijn in het algemeen belang te handelen –, en niet aan gewone particulieren of aan personeelsleden van louter private operatoren, de bevoegdheid toegekend wordt om de administratieve inbreuken vast te stellen waarop het voorliggende voorstel van toepassing is.⁹ De invoering van een “vaststellingsbevoegdheid voor burgers” – om termen te gebruiken die in het opschrift van het voorstel voorkomen – zou dan ook leiden tot een zeer ingrijpende wijziging van de thans geldende regeling.

De twee gegevens waarnaar zonet verwezen is, moeten de wetgever ertoe brengen uiterst behoedzaam en bedachtzaam te handelen als het zijn bedoeling is een dispositief in te voeren zoals datgene wat in het vooruitzicht gesteld wordt.¹⁰

In dit verband kan erop gewezen worden dat de indieners van het voorstel ervoor gezorgd hebben, enerzijds, dat het toepassingsgebied van het voorstel beperkt is tot de inbreuken bedoeld in de wet van 24 juni 2013 die uitsluitend het voorwerp van administratieve sancties kunnen uitmaken¹¹ en, anderzijds, dat bepaald wordt dat de “BIN-vaststellers” moeten voldoen aan minimale voorwaarden inzake selectie, rekrutering, opleiding en bevoegdheid die door de Koning bepaald moeten worden bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en dat ze door de gemeenteraad moeten worden aangesteld om vaststellingen te kunnen doen.

Om alle kritiek te voorkomen, zouden de “BIN-vaststellers” ook onderworpen moeten worden aan verplichtingen en vormen van toezicht zodat met zich ervan kan vergewissen dat zij de taken die hun aldus toevertrouwd zouden worden, uitoefenen binnen de grenzen ervan en met strikte inachtneming van de wettelijkheid en de grondrechten.

⁷ Zie, wat dit punt betreft, artikel 22, §§ 2, 3 en 5, van de wet van 24 juni 2013.

⁸ Ook al wordt aan de vaststellingen die gedaan worden door de personen bedoeld in artikel 21 van de wet van 24 juni 2013 geen bijzondere bewijskracht verleend, zodat ze een louter informatieve waarde hebben, zoals door het Grondwettelijk Hof opgemerkt is in arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (zie overweging B.23.5 van het arrest).

⁹ Zie artikel 20 en de huidige redactie van artikel 21, § 1, van de wet van 24 juni 2013. Op te merken valt dat artikel 21, § 2, van de wet van 24 juni 2013 eveneens voorziet in de medewerking van door de gemeenteraad aangewezen personeelsleden van bewakingsondernemingen, maar alleen om hen in staat te stellen “melding te maken” van bepaalde administratieve inbreuken bij een politieambtenaar, een agent van politie of een bijzondere veldwachter en niet om hun de bevoegdheid te verlenen zelf administratieve inbreuken vast te stellen.

¹⁰ Behoedzaam en bedachtzaam handelen is des te meer noodzakelijk daar het erop aankomt te voorkomen dat het in het vooruitzicht gestelde dispositief ongewild zou leiden tot het verrichten van handelingen die verboden zijn en waarop straffen staan krachtens de wet van 29 juli 1934 ‘waarbij de private milities verboden worden’.

¹¹ Zoals in de toelichting bij het voorstel te kennen gegeven wordt, heeft het voorstel dus geen betrekking op gemengde inbreuken.

3. Gelet op het gewicht van de opmerkingen die zonet gemaakt zijn, wordt het voorstel niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT –
DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE