



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.221/1
van 16 oktober 2018

avis 64.221/1
du 16 octobre 2018

over

sur

een voorstel van ordonnantie ‘tot invoering van de mogelijkheid om de gemeenschapsdienst op te leggen als alternatieve straf in geval van gemengde overtredingen in het Wetboek van 25 maart 1999 van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’

une proposition d’ordonnance ‘visant à introduire la possibilité d’infliger la prestation citoyenne comme sanction alternative en cas d’infractions mixtes dans le Code du 25 mars 1999 de l’inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d’environnement et de la responsabilité environnementale’

Op 5 september 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van ordonnantie ‘tot invoering van de mogelijkheid om de gemeenschapsdienst op te leggen als alternatieve straf in geval van gemengde overtredingen in het Wetboek van 25 maart 1999 van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’.

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 11 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 oktober 2018.

*

Le 5 septembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition d'ordonnance ‘visant à introduire la possibilité d'infliger la prestation citoyenne comme sanction alternative en cas d'infractions mixtes dans le Code du 25 mars 1999 de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale’.

La proposition a été examinée par la première chambre le 11 octobre 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 octobre 2018.

*

1. Het om advies voorgelegde voorstel van ordonnantie vult artikel 45 van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid aan met een paragraaf 2, waarin bepaald wordt dat gemeenschapsdienst kan worden opgelegd in de plaats van een administratieve geldboete.

2. In het voorliggende voorstel vormt de gemeenschapsdienst een alternatief voor de administratieve geldboete die door een ambtenaar kan worden opgelegd voor overtredingen die ook middels een straf kunnen worden gesanctioneerd. Aan de betrokkene wordt geen instemming gevraagd, noch kan de gemeenschapsdienst worden opgelegd op zijn verzoek.

De voorgestelde regeling inzake gemeenschapsdienst vertoont vergelijkbare kenmerken met deze die het voorwerp uitmaakte van een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, wat de gemeenschapsdienst betreft'¹, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 30 augustus 2018 het advies 63.958/2/V heeft uitgebracht.

In dat advies werd het volgende opgemerkt:

"1. In artikel 4, § 1, van de wet van 24 juni 2013 'betreffende de gemeentelijke administratieve sancties' (hierna: 'de wet') worden thans vier 'sancties' opgesomd waarin de gemeenteraad in zijn reglementen of verordeningen kan voorzien teneinde ervoor te zorgen dat ze, overeenkomstig de andere bepalingen van dezelfde wet, door de sanctionerend ambtenaar opgelegd kunnen worden wanneer in de artikelen 2 en 3 van de wet bedoelde feiten door een overtreder gepleegd zijn. De administratieve geldboete is één van die vier sancties.

Artikel 4, § 2, 1°, van de wet bepaalt thans dat de gemeenteraad in zijn reglementen of verordeningen tevens in twee 'alternatieve maatregelen' kan voorzien wanneer de aan een overtreder op te leggen administratieve sanctie een administratieve geldboete is. Eén van die twee administratieve maatregelen is de gemeenschapsdienst, die in artikel 4, § 2, 1°, van de wet gedefinieerd wordt als 'een prestatie van algemeen belang uitgevoerd door de overtreder ten gunste van de collectiviteit'.

Volgens artikel 9 van de wet kan de gemeenschapsdienst in plaats van de administratieve geldboete slechts voorgesteld worden aan een overtreder die meerderjarig is. Hij moet ermee instemmen en kan er zelf om verzoeken.

2. Het voorliggende voorstel beoogt die rechtsregeling te wijzigen en voorziet in wezen in twee nieuwigheden:

- de gemeenschapsdienst wordt niet meer als een alternatieve maatregel voor de administratieve geldboete opgevat, maar wordt op zijn beurt een vijfde sanctie die door de gemeenteraden opgelegd kan worden voor de in de wet bedoelde feiten;²

- de gemeenschapsdienst zal door de sanctionerend ambtenaar 'opgelegd' kunnen worden, maar hij moet daartoe geen voorafgaande instemming meer verkrijgen van de overtreder en deze laatste kan er zelf niet meer om verzoeken.³

3. Volgens artikel 1 van Overeenkomst nr. 29 van de Internationale

¹ Parl.St. Kamer 2017-18, nr. 3063/1 (<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/3063/54K3063001.pdf>).

² Voetnoot 2 uit het aangehaalde advies: Zie artikel 2 van het voorliggende voorstel.

³ Voetnoot 3 uit het aangehaalde advies: Zie artikel 3 van het voorliggende voorstel.

Arbeidsorganisatie van 28 juni 1930 betreffende de gedwongen arbeid, die bindend is voor België,⁴ is België verplicht om op zijn grondgebied de gedwongen of verplichte arbeid ‘onder al zijn vormen’ af te schaffen.

Volgens artikel 2 van die Overeenkomst wordt onder ‘gedwongen of verplichte arbeid’ verstaan:

‘Om het even welke arbeid of dienst (...), die gevorderd wordt van een persoon onder bedreiging met onverschillig welke straf en waarvoor gezegde persoon zich niet gewillig heeft aangeboden.’

In tegenstelling tot de gemeenschapsdienst zoals thans opgevat in de wet van 24 juni 2013 vormt de gemeenschapsdienst waarvan sprake in het voorliggende wetsvoorstel gewis een gedwongen of verplichte arbeid, aangezien hij er alle wezenlijke kenmerken van vertoont.

Artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst bepaalt evenwel dat verscheidene situaties waarin personen gedwongen worden om te werken geen gedwongen of verplichte arbeid vormen ‘ter fine van deze Overeenkomst’.

Uit dat oogpunt is de bevinding dat geen enkel in de Overeenkomst vermeld geval ervoor zorgt dat de gedwongen arbeid die de in het voorstel beoogde gemeenschapsdienst uitmaakt aanvaardbaar wordt in het licht van die Overeenkomst.

De uitzondering waarin artikel 2, lid 2, c), van de Overeenkomst voorziet voor wat in de gewone taal meestal met de term ‘dienstverlening’ aangeduid wordt, is in de volgende bewoordingen gesteld:

‘Evenwel zal de uitdrukking ‘gedwongen of verplichte arbeid’, ter fine van deze Overeenkomst, niet omvatten: (...)

c) elke arbeid of dienst geëist van een enkeling ingevolge een veroordeling uitgesproken bij rechterlijke beslissing, mits deze arbeid of dienst onder het toezicht en de controle van de openbare overheden uitgevoerd wordt en mits gezegde persoon niet afgestaan wordt aan of ter beschikking gesteld wordt van particulieren, maatschappijen of private rechtspersonen’.

Aangezien de in het voorstel beoogde gemeenschapsdienst door een ambtenaar en niet bij een ‘rechterlijke beslissing’ opgelegd wordt,⁵ is hij niet ‘gedekt’ door die uitzondering op de definitie van gedwongen arbeid, noch door enige andere uitzondering waarin de Overeenkomst voorziet.⁶

Er moet dus van het voorliggende voorstel afgezien worden, aangezien het niet verenigbaar is met Overeenkomst nr. 29 van de IAO betreffende de gedwongen arbeid.

⁴ Voetnoot 4 uit het aangehaalde advies: Zie de besluitwet van 20 mei 1943 “tot goedkeuring der overeenkomst aangenomen door de internationale arbeidsconferentie tijdens haar zitting van 1930, te Genève, aangaande de gedwongen of verplichte arbeid”.

⁵ Voetnoot 5 uit het aangehaalde advies: Voor de “werkstraffen” die uit “rechterlijke beslissingen” voortvloeien, zie de artikelen 7, tweede lid, 3°, en 37quinquies tot 37septies van het Strafwetboek.

⁶ Voetnoot 6 uit het aangehaalde advies: Zie in die zin de paragrafen 51, 52 en 123 tot 128 van verslag 2007 over dwangarbeid van de Expertencommissie voor de toepassing van de overeenkomsten en aanbevelingen (Internationale Arbeidsconferentie, 96e zitting, 2007, Verslag III (deel 1B), “Étude d’ensemble relative à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n° 105) sur l’abolition du travail forcé, 1957”).

Er wordt door de afdeling Wetgeving dan ook niet onderzocht of het in overeenstemming is met de andere internationale normen die de gedwongen arbeid eveneens verbieden.^{7,8}

Dezelfde opmerking en de daaraan verbonden conclusie gelden, *mutatis mutandis*, ook ten aanzien van de thans voorliggende regeling.

*

⁷ Voetnoot 7 uit het aangehaalde advies: Zie artikel 4 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 5 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁸ Parl.St. Kamer 2017-18, nr. 3063/2, p. 4-5 (<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/3063/54K3063002.pdf>).

1. La proposition d'ordonnance soumise pour avis complète l'article 45 du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale par un paragraphe 2 qui dispose que la prestation citoyenne peut être infligée en lieu et place d'une amende administrative.

2. Dans la proposition à l'examen, la prestation citoyenne peut se substituer à l'amende administrative qu'un fonctionnaire peut infliger pour les infractions qui peuvent également être sanctionnées par une peine. L'accord de l'intéressé n'est pas demandé et la prestation citoyenne ne peut pas être infligée à sa demande.

Le dispositif proposé en matière de prestation citoyenne présente des similitudes avec le régime qui a fait l'objet d'une proposition de loi 'modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales en ce qui concerne la prestation citoyenne'¹, sur laquelle le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 63.958/2/V le 30 août 2018.

Cet avis comportait les observations suivantes :

"1. L'article 4, § 1^{er}, de la loi du 24 juin 2013 'relative aux sanctions administratives communales' (ci-après : 'la loi') énumère actuellement quatre 'sanctions' que le conseil communal pourra prévoir dans ses règlements et ordonnances en vue de permettre, conformément aux autres dispositions de la même loi, leur infraction par le fonctionnaire sanctionnateur lorsque des faits visés aux articles 2 et 3 de la loi auront été commis par un contrevenant. Parmi ces quatre sanctions figure l'amende administrative.

L'article 4, § 2, 1^o, de la loi énonce actuellement que le conseil communal peut également prévoir dans ses règlements et ordonnances deux 'mesures alternatives' lorsque la sanction administrative à infliger à un contrevenant est une amende administrative. Parmi ces deux mesures administratives figure la prestation citoyenne, que l'article 4, § 2, 1^o, de la loi définit comme 'une prestation d'intérêt général effectuée par le contrevenant au profit de la collectivité'.

Selon l'article 9 de la loi, la prestation citoyenne en lieu et place de l'amende administrative ne peut être proposée qu'à un contrevenant majeur et elle doit recevoir l'accord de ce dernier, qui peut lui-même la demander.

2. La proposition à l'examen envisage de modifier ce régime juridique en prévoyant en substance deux nouveautés :

– la prestation citoyenne n'est plus conçue comme une mesure alternative à l'amende administrative mais devient elle-même une cinquième forme de sanction pouvant être prévue par les conseils communaux pour les faits visés dans la loi² ;

– la prestation citoyenne pourra être 'infligée' par le fonctionnaire sanctionnateur sans qu'il soit besoin pour ce dernier de recueillir préalablement l'accord du contrevenant, lequel ne peut plus lui-même en demander l'application³.

3. L'article 1^{er} de la Convention n° 29 de l'Organisation internationale du Travail du 28 juin 1930 sur le travail forcé, qui lie la Belgique⁴, engage la Belgique à supprimer sur son territoire le travail forcé ou obligatoire 'sous toutes ses formes'.

¹ Doc. parl. Chambre 2017-18, n° 3063/1 (<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/3063/54K3063001.pdf>).

² Note 2 de l'avis cité : Voir l'article 2 de la proposition à l'examen.

³ Note 3 de l'avis cité : Voir l'article 3 de la proposition à l'examen.

Selon l'article 2 de cette Convention, le travail forcé ou obligatoire désigne :

‘tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré’.

À la différence de la prestation citoyenne telle qu'elle est actuellement envisagée par la loi du 24 juin 2013, la prestation citoyenne qui résulterait de la proposition de loi examinée constituerait assurément du travail forcé ou obligatoire puisqu'elle en présente tous les éléments constitutifs.

L'article 2, paragraphe 2, de la Convention énonce toutefois que diverses situations dans lesquelles des individus sont forcés à travailler ne constituent pas du travail forcé ou obligatoire ‘aux fins de la convention’.

Force est de constater de ce point de vue qu'aucune des hypothèses énoncées par la Convention ne permet de rendre admissible au regard de celle-ci le travail forcé que constitue la prestation citoyenne telle qu'envisagée par la proposition.

En effet, l'exception que prévoit l'article 2, § 2, c), de la Convention pour ce qui est généralement désigné dans le langage courant sous le vocable de ‘travaux d'intérêt général’ est rédigée en ces termes :

‘Toutefois le terme travail forcé ou obligatoire ne comprendra pas, aux fins de la présente Convention : [...]

c) tout travail ou service exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à la condition que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées’.

Comme la prestation citoyenne envisagée par la proposition est infligée par un fonctionnaire et non par une ‘décision judiciaire’⁵, elle n'est pas ‘couverte’ par cette exception à la définition du travail forcé ni par aucune autre des exceptions énoncées dans la Convention⁶.

N'étant pas conciliable avec la Convention n° 29 de l'OIT sur le travail forcé, la proposition examinée doit donc être abandonnée.

La section de législation n'examine dès lors pas sa conformité au regard des autres normes internationales qui interdisent également le travail forcé.⁷⁸

⁴ Note 4 de l'avis cité : Voir l'arrêté-loi du 20 mai 1943 « approuvant la Convention adoptée par la Conférence internationale du travail au cours de sa session de 1930, à Genève, concernant le travail forcé ou obligatoire ».

⁵ Note 5 de l'avis cité : Pour les « peines de travail » résultant de « décisions judiciaires », voir les articles 7, alinéa 2, 3°, et 37quinquies à 37septies du Code pénal.

⁶ Note 6 de l'avis cité : Voir en ce sens les paragraphes 51, 52 et 123 à 128 du rapport 2007 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, consacré au travail forcé (Conférence internationale du travail, 96^e session, 2007, Rapport III (partie 1B), « Étude d'ensemble relative à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957 »).

⁷ Note 7 de l'avis cité : Voir l'article 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 8 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 5 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁸ Doc. parl. Chambre 2017-18, n° 3063/2, pp. 4-5 (<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/3063/54K3063002.pdf>).

La même observation et la conclusion qui s'y rattache s'appliquent, *mutatis mutandis*, également à l'égard du dispositif actuellement à l'examen.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME