

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998-1999 (*)

3 MARS 1999

PROJET DE LOI

**relatif aux sanctions administratives
dans les communes**

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Généralités

Au jour d'aujourd'hui, les communes ont la compétence de prendre des ordonnances de police et de faire sanctionner les infractions à celles-ci en prévoyant des peines de police. Ces ordonnances de police, qui ont pour but de permettre aux communes de maintenir l'ordre public au sens large au niveau local et de lutter contre toute forme de dérangement, concernent donc les affaires peu importantes au regard de l'ensemble du droit pénal, mais répriment néanmoins les comportements qui sont ressentis comme étant très dérangeants par la population dans sa vie quotidienne.

Dans ce sens, il n'est dès lors pas très logique non plus que le traitement de ces infractions soit intégralement confié aux juridictions pénales. Ces dernières sont, à juste titre, d'avis qu'ils doivent consacrer leurs moyens limités aux formes plus sérieuses de criminalité. Dans la pratique, nous devons dès lors également constater que, si un procès-verbal est déjà dressé en cas d'infraction à un règlement de police, ce procès-verbal est souvent classé sans suite par le procureur du Roi compétent.

(*) Cinquième session de la 49^e législature.

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998-1999 (*)

3 MAART 1999

WETSONTWERP

**tot invoering van gemeentelijke
administratieve sancties**

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Algemeen

Vandaag de dag hebben de gemeenten de bevoegdheid om politieverordeningen uit te vaardigen en de overtreding ervan te laten sanctioneren door het voorzien van politiestraffen. Deze politieverordeningen, die tot doel hebben de gemeenten toe te laten de openbare orde *sensu lato* te handhaven op het lokale vlak en alle vormen van overlast aan te pakken, betreffen dus minder ernstige zaken wanneer men ze plaatst binnen het gehele kader van strafrechtelijke handhaving, maar beteugelen niettemin gedragingen die door de bevolking in hun dagelijks leven als enorm storend worden ervaren.

In die zin is het dan ook niet erg logisch dat de afhandeling van deze overtredingen integraal wordt toevertrouwd aan de strafgerichten. Terecht zijn deze van mening dat zij hun beperkte middelen moeten besteden aan de meer ernstige vormen van criminaliteit. In de praktijk moeten wij dan ook vaststellen dat, indien er van de overtredingen op het politiereglement al een proces-verbaal wordt opgesteld, dit proces-verbaal vaak zonder gevolg wordt geklasseerd door de bevoegde procureur des Konings.

(*) Vijfde zitting van de 49^e zittingsperiode.

Ceci implique que les communes sont privées de fait, de la possibilité de faire respecter leurs ordonnances de police. Par conséquent, elles sont dans l'incapacité de lutter d'une manière efficace contre toute forme de dérangement local. Afin de pallier cela, le présent projet prévoit que les communes pourraient faire traiter l'infraction non seulement au niveau pénal mais également au niveau administratif.

Ainsi, le gouvernement a la volonté de créer un réel droit des sanctions administratives au niveau communal.

Le projet accorde au conseil communal la compétence d'introduire dans le règlement de police un certain nombre d'infractions qui sont sanctionnées par une sanction administrative. Nous pensons ici par exemple à la réglementation en matière de nuisance sonore, dancings, crottes de chien, l'utilisation de tondeuses ou de scieuses le dimanche, la sortie des poubelles avant une certaine heure, etc.

Actuellement, la compétence en matière de police *ratione materiae* se situe principalement dans les articles 133, 134 et 135 de la nouvelle loi communale, excepté quelques compétences que l'on peut trouver dans des réglementations spéciales. Les communes doivent donc à chaque fois se baser sur ces compétences existantes et notamment principalement sur la compétence en matière de maintien de l'ordre public au sens large. Comme il n'est pas toujours accepté que certaines formes de dérangement ont un impact sur cet ordre public, ce projet élargit les compétences des communes à la prise des mesures nécessaires afin de lutter contre toute forme de dérangement public.

La pratique démontre qu'il y a bon nombre d'exemples de dérangements qui ne compromettent cependant pas nécessairement l'ordre public, surtout parce que la notion d'« ordre public » elle-même n'est pas une notion univoque et qu'elle est à tous égards interprétée de manière restrictive par le Conseil d'État lors de la détermination des limites des interventions communales. Ainsi, depuis les années 60, le Conseil d'État fait la distinction entre « l'ordre public moral » et « l'ordre public matériel », empêchant les communes d'agir lorsque, selon l'opinion du Conseil d'État, uniquement l'ordre public moral est compromis. Ainsi, le Conseil d'État estime qu'une discothèque ne peut pas être fermée pour le simple fait de la présence de mineurs, de trafic ou usage de stupéfiants ou de trafic ou usage d'armes. Une fermeture par la commune n'est donc justifiée que lorsqu'un vrai dérangement public est démontré, imposant aux communes une charge de la preuve assez lourde (voir entre autres Vanderbeken, T., « *Over sluitingen en sluitingsuren* », Panopticon, 1994, p. 405).

Le présent projet vise à éviter pour une partie cette jurisprudence du Conseil d'État et à accorder

Dit maakt dat de gemeenten *de facto* ontdaan worden van de mogelijkheid om hun politieverordeningen afdwingbaar te maken. Als gevolg daarvan zijn zij niet in staat om op een efficiënte wijze alle vormen van de plaatselijke overlast tegen te gaan. Om hieraan tegemoet te komen, voorziet dit ontwerp dat de gemeenten de overtreding op hun politieverordeningen niet alleen strafrechtelijk maar ook bestuurlijk zouden laten afhandelen.

Op die wijze wil de regering een daadwerkelijk gemeentelijk handhavingsrecht mogelijk maken.

Het ontwerp geeft aan de gemeenteraad de bevoegdheid om in het politiereglement een aantal inbreuken in te voeren die worden gesanctioneerd met een administratieve sanctie. Wij denken hier bijvoorbeeld aan de reglementering inzake geluidsoverlast, dancings, de hondenpoep, het gebruik van grasmaaimachines of zaagmachines op een zondag, het buitenzetten van de vuilniszak voor een bepaald uur enz.

Actueel is de bevoegdheid inzake politie *ratione materiae* hoofdzakelijk gelegen in de artikelen 133, 134 en 135 van de nieuwe gemeentewet, behoudens enkele bevoegdheden die men kan halen uit bijzondere regelgevingen. De gemeenten moeten dus telkens terugvallen op die bestaande bevoegdheden en met name vooral de bevoegdheid inzake de handhaving van de openbare orde *sensu lato*. Omdat niet altijd wordt aanvaard dat bepaalde vormen van overlast een impact hebben op de openbare orde, breidt dit ontwerp de bevoegdheden van de gemeenten uit tot het nemen van de nodige maatregelen voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast.

De praktijk wijst uit dat er tal van voorbeelden zijn van overlast waar nochtans niet noodzakelijk ook de openbare orde in het gedrang komt, temeer daar ook het begrip « openbare orde » zelf al geen eenduidig begrip is en alleszins door de Raad van State restrictief geïnterpreteerd wordt als het erop aankomt de grenzen voor het optreden van de gemeenten te trekken. Zo maakt de Raad van State sinds de jaren '60 het onderscheid tussen de « morele openbare orde » en de « materiële openbare orde », waarbij de gemeenten niet kunnen optreden wanneer, in de visie van de Raad, enkel de morele openbare orde in het gedrang is. Zo kan volgens de Raad van State een dancing niet worden gesloten door het enkele feit van aanwezigheid van minderjarigen, van drughandel en -gebruik of wapenhandel en -gebruik. Een gemeentelijke sluiting is pas gerechtvaardigd wanneer wordt aangetoond dat er ook daadwerkelijk overlast is voor de materiële openbare orde, zodat een vrij zware bewijslast op de schouders van de gemeenten wordt gelegd (zie onder andere Vanderbeken, T., « *Over sluitingen en sluitingsuren* », Panopticon, 1994, blz. 405).

Het is de bedoeling van dit ontwerp deze rechtspraak van de Raad van State voor een gedeelte te

plus de liberté d'action aux communes lorsqu'elles mènent effectivement une politique de sécurité locale, ce qu'elles seront appelées à faire encore plus qu'avant. En ce qui concerne cette dernière affirmation, il suffit de se référer à la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et à l'exposé des motifs joint (Doc. Parl., Chambre, 1997-1998, n° 1676/1, 11) fixant de façon très précise les responsabilités locales.

Art. 2

Cet article abroge deux alinéas de l'actuel article 119 de la nouvelle loi communale, à savoir les paragraphes qui traitent de la pénalisation des ordonnances de police. Ces deux alinéas sont désormais regroupés au premier paragraphe du nouvel article 119bis à insérer.

Art. 3

Cet article insère un nouvel article 119bis dans la nouvelle loi communale. Le premier paragraphe est donc textuellement repris de l'article 119 existant et prévoit le traitement pénal des règlements et des ordonnances du conseil communal.

Le deuxième paragraphe prévoit la possibilité de faire traiter désormais les règlements et les ordonnances également au niveau administratif et détermine quelles sont les sanctions administratives qui peuvent être prises en cas d'infraction aux règlements et aux ordonnances. Ces sanctions administratives font l'objet d'une énumération limitative dans la loi. Il s'agit de l'amende, de la suspension, du retrait et de la fermeture (qui peut être temporaire ou définitive). Afin d'éviter toute discrimination entre le traitement administratif et le traitement pénal, le projet prévoit une amende maximale de 10 000 francs. Cette amende administrative est dans le même ordre de grandeur que la peine de police, à savoir au minimum un jour et au maximum sept jours de peine d'emprisonnement et/ou une amende d'un à vingt-cinq francs, à multiplier par les décimes additionnels prévus en vertu de la loi du 5 mars 1952.

De plus, il est stipulé que l'amende est infligée par un fonctionnaire. Ce fonctionnaire sera désigné par les communes, sans que pour autant il faille que ce soit un fonctionnaire communal. Ainsi, la commune pourrait parfaitement opter de confier cette procédure à un fonctionnaire provincial. L'option est ainsi présentée aux communes. Pour des raisons techniques et sur l'avis du Conseil d'État (avis n° L. 28.776/4, p. 18) on a opté pour la formule « ci-après dénommé le fonctionnaire »; de sorte que plus loin dans le texte on ne parle que du « fonctionnaire ». On fait donc référence au

ontwijken en de gemeenten wat meer armslag te geven voor het daadwerkelijk voeren van een lokale veiligheidspolitiek, waartoe zij, meer nog dan vroeger, zullen worden geroepen. Het volstaat voor deze laatste bewering te verwijzen naar de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, en de memorie van toelichting daarbij (Gedr. Stuk, Kamer, 1997-1998, n° 1676/1, 11) die de lokale verantwoordelijkheden haarscherp stellen.

Art. 2

Dit artikel schrapt twee leden van het huidige artikel 119 van de nieuwe gemeentewet, met name de paragrafen die handelen over de strafbaarstelling van de politieverordeningen. Deze twee leden worden voortaan gehergroepeerd in de eerste paragraaf van het nieuw in te voeren artikel 119bis.

Art. 3

Dit artikel voegt een nieuw artikel 119bis in in de nieuwe gemeentewet. De eerste paragraaf is dus tekstueel overgenomen uit het bestaande artikel 119 en voorziet in de strafrechtelijke afhandeling van de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad.

De tweede paragraaf voorziet de mogelijkheid om de reglementen en verordeningen voortaan ook bestuurlijk te laten afhandelen en bepaalt welke administratieve sancties kunnen worden gesteld op de overtreding ervan. Deze administratieve sancties worden limitatief opgesomd in de wet. Het betreft de geldboete, de schorsing, de intrekking en de sluiting (die tijdelijk of definitief kan zijn). Om een discriminatie te vermijden tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke afhandeling voorziet het ontwerp in een maximale geldboete van 10 000 frank. Deze administratieve geldboete is in dezelfde orde van grootte dan de politiestraf, te weten minimum één en maximum zeven dagen gevangenisstraf en/of een geldboete van één tot vijftientig frank, te vermenigvuldigen met de krachtens de wet van 5 maart 1952 voorziene opdecimen.

Voorts wordt bepaald dat de geldboete wordt opgelegd door een ambtenaar. Deze ambtenaar zal door de gemeenten worden aangewezen, zonder dat het nochtans noodzakelijkerwijze ook een gemeentelijk ambtenaar moet zijn. Zo zou een gemeente er perfect kunnen voor opteren om deze procedure te laten doen door een provinciaal ambtenaar. De keuzemogelijkheid wordt zodoende aan de gemeenten aangeboden. Wetstechnisch en op advies van de Raad van State (advies n° L. 28.776/4, blz. 38) werd geopteerd voor de formule « hierna te noemen de ambtenaar »; zodat

fonctionnaire chargé de mener la procédure et d'infliger l'amende.

Il est clair que le fonctionnaire qui constate l'infraction et le fonctionnaire qui inflige l'amende ne sont jamais la même personne comme l'a remarqué à juste titre le Conseil d'État (avis n° L. 28.776/4, p. 18).

Cependant, la suspension, le retrait et la fermeture ne sont jamais prononcés par un fonctionnaire, mais bien par le collège des bourgmestre et échevins.

Il relève de la compétence du conseil communal de juger s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives lors de l'application de ses ordonnances de police et de ses règlements. L'alinéa 3 de l'article 119 stipule clairement que le conseil ne peut pas imposer simultanément une sanction pénale et une sanction administrative. On ne peut pas non plus combiner les deux dans un même règlement.

Ainsi les deux sortes de procédures se distinguent clairement. Sur la demande du Conseil d'État, qui était d'avis que la disposition exprimait insuffisamment cette intention (avis n° L. 28.776/4, p. 11), on a ajouté de manière explicite au paragraphe 3 que le règlement ou l'ordonnance ne peut prévoir qu'une des deux possibilités.

D'après la philosophie de ce projet, les peines administratives, à l'exclusion de l'amende, ne peuvent être imposées qu'après l'avertissement préalable du contrevenant. Cet avertissement sera transmis de préférence par lettre recommandée. De plus, cet avertissement doit comprendre un extrait du règlement ou de l'ordonnance transgressé.

D'après les règles générales de droit, l'autorité administrative doit elle aussi tenir compte du principe de la proportionnalité lorsqu'elle impose une sanction. La nature de la peine, aussi bien que ses modalités (le montant de l'amende, la durée de la fermeture, etc.) sera fonction de la gravité de l'infraction et des circonstances concrètes, telle que par exemple la circonstance qu'il s'agit ou non d'une récidive.

Il est souhaitable, comme le Conseil d'État l'a signalé dans son avis (avis n° L. 28.776/4, p. 9), de prévoir en même temps un règlement de coïncidence pour le cas où plusieurs infractions au même règlement seraient commises simultanément. L'alinéa 2 du paragraphe 5 s'est donc inspiré de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football (*Moniteur belge* du 3 février 1999), et plus particulièrement de l'article 29, alinéa 3.

En règle générale, les infractions seront constatées par du personnel policier police. Plus particulièrement, on pense ici aux agents auxiliaires qui, en vertu de l'article 217 de la nouvelle loi communale,

verder in de tekst uitsluitend wordt gesproken over « de ambtenaar ». Bedoeld wordt dus de ambtenaar die belast is met het voeren van de procedure en het opleggen van de geldboete.

Wel is het duidelijk dat de ambtenaar die de inbreuk vaststelt en de ambtenaar die de geldboete oplegt nooit één en dezelfde persoon zijn zoals terecht door de Raad van State opgemerkt (advies n° L. 28.776/4, blz. 38).

De schorsing, de intrekking en de sluiting daarentegen worden niet door een ambtenaar uitgesproken maar wel door het college van burgemeester en schepenen.

Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenteraad om te beslissen of het opportuun is om voor de beteugeling van zijn politieverordeningen en zijn reglementen te opteren voor strafsancities of voor administratieve sancties. De derde paragraaf van het ontworpen artikel 119bis voorziet hierbij uitdrukkelijk dat de raad niet tegelijdertijd een strafsanctie en een administratieve sanctie kan opleggen. Men kan in hetzelfde reglement beide ook niet combineren.

Op deze wijze worden de twee soorten van procedures ook duidelijk uit elkaar gehouden. Op verzoek van de Raad van State, die van mening was dat de bepaling deze bedoeling onvoldoende verwoordde (advies n° L. 28.776/4, blz. 29), werd in paragraaf 3 expliciet toegevoegd dat het reglement of de verordening slechts één van beide mogelijkheden kan voorzien.

Overeenkomstig de filosofie van dit ontwerp kunnen, behoudens de geldboete, de administratieve straffen maar opgelegd worden na een voorafgaande waarschuwing aan de overtreder. Het verdient aanbeveling deze waarschuwing tevens met een aangekend schrijven over te maken. De waarschuwing moet bovendien een uittreksel bevatten van het overtreden reglement of verordening.

Overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen moet ook de administratieve overheid bij het nemen van de sanctie rekening houden met het principe van de proportionaliteit. Zowel de aard van de straf als de modaliteiten ervan (hoogte van de geldboete, duur van de sluiting enz.) zal dan ook functie zijn van de zwaarte van de inbreuk en de concrete omstandigheden van de zaak, zoals bijvoorbeeld de omstandigheid of er al dan niet sprake is van herhaling.

Het is aangewezen zoals de Raad van State in zijn advies heeft gesteld (advies n° L. 28.776/4, blz. 27) ook een samenloopregeling te voorzien voor het geval dat tegelijk meerdere inbreuken op hetzelfde reglement werden gepleegd. Inspiratie voor het tweede lid van paragraaf 5 werd dan ook gezocht in de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (*Belgisch Staatsblad* van 3 februari 1999), en meer bepaald bij het artikel 29, derde lid.

In de regel zullen de overtredingen worden vastgesteld door politiepersoneel. In het bijzonder wordt hierbij gedacht aan de hulpagenten die krachtens artikel 217 van de nieuwe gemeentewet bevoegd zijn

sont compétents en matière de contrôle du respect des ordonnances de police communales. L'infraction sera donc constatée par du personnel policier tandis que la sanction même sera infligée par un fonctionnaire désigné par la commune ou par le collège des bourgmestre et échevins.

Les infractions seront constatées par procès-verbal. Ce procès-verbal sera toujours envoyé au fonctionnaire désigné par la commune afin d'imposer la sanction. À cet effet, la commune a le choix : soit elle désigne un fonctionnaire au sein de sa propre administration, soit elle demande à une autre personne de droit public (par exemple la province) de le faire à sa place. Il ne faut donc pas absolument que ce soit un fonctionnaire communal qui mène la procédure. On peut s'imaginer que des petites communes, ayant une administration relativement restreinte, ne puissent pas libérer les effectifs nécessaires pour mener la procédure au niveau communal et qu'elles préfèrent qu'on s'en occupe au niveau provincial.

Bien que le conseil communal doit choisir, en cas d'infraction à ses règlements ou ses ordonnances, entre une sanction pénale ou une sanction administrative, une combinaison de cette sanction administrative avec une sanction pénale est toutefois possible. Ce sera notamment le cas lorsque les faits correspondent à des qualifications différentes. Dans ce cas, l'original du procès-verbal doit être transmis au procureur du Roi. Comme personne ne peut être poursuivi deux fois pour les mêmes faits en vertu du principe « *non bis in idem* », le projet prévoit un mécanisme qui donne la préférence au traitement pénal : si le procureur du Roi décide de procéder à des poursuites pénales, le fonctionnaire perd sa compétence de traiter l'affaire au niveau administratif. Le procureur du Roi doit informer le fonctionnaire dans un délai raisonnable, à savoir un mois, de sa décision de poursuivre ou pas afin que le fonctionnaire ait la possibilité d'entamer la procédure administrative.

La procédure est basée sur celle prévue par la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité des matchs de football. Le projet opte donc pour une procédure relativement lourde. Celle-ci est nécessaire afin de rencontrer toutes les exigences en matière de droits de la défense. Dans ce sens, le projet prévoit que le fonctionnaire doit informer le contrevenant par envoi recommandé des faits qui entraînent l'imposition d'une sanction administrative et l'intention du fonctionnaire d'infliger une sanction. Une copie du constat par un fonctionnaire de police ou un agent auxiliaire doit être jointe à ce courrier. Le contrevenant a le droit de consulter son dossier, il peut se faire assister ou représenter par un conseiller et il a la possibilité de transmettre ses moyens de défense par écrit ou oralement au fonctionnaire désigné. L'envoi recommandé du fonctionnaire contenant les faits mentionnera explicitement tous ces droits. Le

om toe te zien op de naleving van de gemeentelijke politieverordeningen. Het zal dus zo zijn dat de inbreuk wordt vastgesteld door politiepersoneel terwijl de sanctie zelf wordt opgelegd door een door de gemeente aangewezen ambtenaar of door het college van burgemeester en schepenen.

De overtredingen zullen worden vastgesteld bij proces-verbaal. Dit proces-verbaal wordt steeds toegezonden aan de ambtenaar die door de gemeente wordt aangewezen om de administratieve sanctie op te leggen. Hierbij heeft de gemeente de keuze : ofwel duidt zij een ambtenaar aan binnen haar eigen administratie, ofwel vraagt zij aan een andere publiekrechtelijke rechtspersoon (bijvoorbeeld de provincie) om dat voor haar te doen. De procedure moet dus niet noodzakelijkerwijze door een gemeentelijk ambtenaar worden gevoerd. Men kan zich voorstellen dat in kleine gemeenten, met een relatief beperkte administratie, men niet de mankracht kan vrijmaken om op gemeentelijk niveau de procedure te voeren en men dit liever overlaat aan het provinciale niveau.

Alhoewel de gemeenteraad op de overtreding van zijn reglementen of verordeningen de keuze moet maken tussen of een strafrechtelijke, of een administratieve sanctie, is er toch samenloop mogelijk tussen die administratieve sanctie en een strafrechtelijke. Dit zal met name het geval zijn wanneer de feiten onder verschillende kwalificaties vallen. In dat geval moet het origineel van het proces-verbaal worden toegezonden aan de procureur des Konings. Omdat niemand tweemaal kan worden vervolgd voor dezelfde feiten, het zogenaamde « *non bis in idem* » beginsel, voorziet het ontwerp een mechanisme waarbij er dan een voorkeur gegeven wordt aan de strafrechtelijke afhandeling : indien de procureur des Konings beslist over te gaan tot strafrechtelijke vervolging, verliest de ambtenaar zijn bevoegdheid om de zaak administratief af te handelen. De procureur des Konings moet de ambtenaar binnen een redelijke termijn, met name één maand, inlichten over zijn beslissing al dan niet te vervolgen zodat de ambtenaar de mogelijkheid heeft de administratieve procedure op te starten.

De procedure is gebaseerd op deze voorzien in de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden. Het ontwerp kiest dus voor een vrij zware procedure. Dit is nodig om alle vereisten inzake de rechten van de verdediging tegemoet te komen. In die zin voorziet het ontwerp dat de ambtenaar met een aangetekend schrijven de overtreder de feiten moet meedelen die aanleiding geven tot het opleggen van een administratieve sanctie en de intentie van de ambtenaar om zulks te doen. Bij dit schrijven moet een afschrift gevoegd worden van het proces-verbaal van vaststelling door de politieambtenaar of hulpagent. De overtreder heeft recht op inzage in zijn dossier, hij kan zich laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman en hij heeft de mogelijkheid om zijn verweermiddelen schriftelijk of mondeling over te maken aan de aangewezen ambtenaar. Het aangetekend schrijven van de ambtenaar

projet prévoit une exception pour les cas dans lesquels le fonctionnaire impose une amende n'excédant pas les 2 500 francs. Dans ce cas, une procédure orale est impossible. Le suivi d'une telle procédure lourde serait en effet disproportionné à la sanction.

Le contrevenant a quinze jours pour réagir. Le fonctionnaire ne pourra procéder à l'imposition d'une sanction administrative que passé ce délai. Cette sanction doit être imposée dans un délai de six mois à compter de l'infraction, sans compter les éventuelles procédures d'appel (cette disposition s'inspire également de l'article 26, alinéa 1^{er} de la loi sur le football). Un délai de prescription assez court sera donc introduit en la matière. Ce délai correspond à celui qui est prévu, sur la base de l'article 21 du Code d'instruction criminelle, pour les contraventions.

Lors d'une condamnation à une amende, le contrevenant a la possibilité de se pourvoir en appel devant le juge du tribunal de police, dans le mois qui suit la notification de la décision par courrier recommandé. Le juge de police n'exerce qu'un contrôle marginal : il ne pourra juger que de la proportionnalité et la légalité de la sanction imposée. Le juge de police ne peut donc pas juger de l'opportunité d'imposer une sanction. Le juge de police rend jugement en dernier ressort et il peut soit confirmer, soit modifier la décision du fonctionnaire. Il peut donc par exemple diminuer l'amende. Lorsque la décision du juge de police réforme celle du fonctionnaire, elle la remplace. Le pouvoir du juge de police n'est pas limité à des « cassations » et des renvois au fonctionnaire pour une nouvelle décision. Un tel système rendrait en effet la procédure inutilement complexe et longue. Comme on l'a dit, il agira cependant prudemment et n'effectuera qu'un contrôle marginal. Il est évident que le juge ne peut pas se substituer à l'administration.

Cet appel a un effet suspensif sur l'exécution de la sanction administrative.

Non seulement le contrevenant mais aussi la commune a la possibilité de se pourvoir en appel auprès du tribunal de police mais alors uniquement contre la décision de non-imposition d'une sanction administrative. Ceci évidemment dans l'hypothèse que la sanction administrative originale ne soit pas imposée par la commune elle-même (ou un de ses organes) vu qu'on peut difficilement envisager un appel contre sa propre décision. Il en va ainsi par exemple lorsque la commune avait choisi de faire mener la procédure par un fonctionnaire provincial et que ce dernier avait pris la décision de ne pas imposer de sanction, la commune peut se pourvoir en appel auprès du tribunal de police.

met de feiten, zal al deze rechten uitdrukkelijk vermelden. Het ontwerp voorziet een uitzondering voor die zaken waarin de ambtenaar een geldboete oplegt die niet hoger is dan 2 500 frank. In dat geval is er geen mondelinge procedure mogelijk. Het voeren van dergelijke zware procedure zou dan immers disproportioneel zijn met de sanctie.

De overtreder heeft vijftien dagen de tijd om te reageren. Pas nadien zal de ambtenaar kunnen overgaan tot het opleggen van de administratieve sanctie. Deze sanctie moet worden opgelegd binnen een termijn van zes maanden te rekenen vanaf de overtreding, de mogelijke beroepsprocedures niet meegeteld (ook deze bepaling is geïnspireerd op artikel 26, eerste lid van de voetbalwet). Er wordt terzake dus een vrij korte verjaringstermijn ingevoerd. Deze termijn komt overeen met deze die op basis van artikel 21 van het Wetboek van strafverordering voorzien is voor de overtredingen.

Aan de overtreder wordt in geval van veroordeling tot een geldboete de mogelijkheid geboden, om binnen de maand na de kennisgeving van de beslissing bij aangetekend schrijven, beroep in te stellen bij de politierechter. De politierechter oefent echter enkel een marginaal toezicht uit : hij zal enkel kunnen oordelen over de proportionaliteit en over de wettelijkheid van de opgelegde sanctie. De politierechter kan dus niet oordelen over de opportuniteit om een sanctie op te leggen. De politierechter doet uitspraak in laatste aanleg en hij kan hetzij de beslissing van de ambtenaar bevestigen, hetzij hervormen. Hij beschikt dus bijvoorbeeld over de mogelijkheid de geldboete te verminderen. Wanneer hij hervormt, komt de beslissing van de politierechter in de plaats van die van de ambtenaar. Het is dus niet zo dat de politierechter enkel zou kunnen « verbreken » en terug verwijzen naar de ambtenaar voor een nieuwe beslissing. Dergelijk systeem zou de procedure inderdaad nodeloos complex en langdurig maken. Zoals gezegd evenwel zal hij hier met omzichtigheid te werk gaan en slechts marginaal toetsen. Het is evident dat de rechter zich niet in de plaats kan stellen van het bestuur.

Dit beroep werkt schorsend op de tenuitvoerlegging van de administratieve sanctie.

Niet enkel aan de overtreder maar ook aan de gemeente wordt de mogelijkheid geboden een beroep aan te tekenen bij de politierechtbank maar dan wel tegen de beslissing tot het niet-opleggen van een administratieve sanctie. Uiteraard bevinden we ons dan in de hypothese dat de oorspronkelijke administratieve sanctie niet werd opgelegd door de gemeente (of één van haar organen) zelf, vermits men bezwaarlijk beroep kan aantekenen tegen diens eigen beslissing. Zo bijvoorbeeld wanneer de gemeente ervoor had geopteerd om de procedure te laten voeren door een ambtenaar van de provincie en deze zou de beslissing nemen geen sanctie op te leggen, dan kan de gemeente zich hiertegen voorzien bij de politierechtbank.

Les autres sanctions imputées par le collège des bourgmestre et échevins sont susceptibles d'un recours auprès du Conseil d'État.

Les revenus générés par les amendes administratives reviennent entièrement aux communes. En outre, le Roi devra régler également le mode de perception de l'amende administrative. À cet effet, on peut par exemple penser à la mise en œuvre de bureaux d'encaissement comme il se fait actuellement aux Pays-Bas pour le maintien des infractions de circulation (ladite « loi Mulder »).

Art. 4

Cet article étend les compétences du collège des bourgmestre et échevins à un 12^e point, notamment la compétence d'imposer une suspension ou un retrait d'une autorisation ou permission, ou la fermeture d'un établissement. En effet, les mesures coercitives visées sont telles qu'on a jugé qu'elles ne peuvent pas être prises par le bourgmestre seul.

Art. 5

Dans certaines circonstances les faits peuvent prendre des proportions et devenir d'une urgence telles qu'un recours au collège des bourgmestre et échevins ne peut plus être fait en temps utile. Dans ces cas, le projet donne au bourgmestre la compétence de fermer temporairement un établissement ou de retirer temporairement une permission lorsque les conditions d'exploitation sont bafouées. La décision du bourgmestre a une durée de validité maximale de trois mois et expire automatiquement au terme de ce délai.

Puisque le Conseil d'État avait observé qu'aucune procédure n'est prévue (avis n° L. 28.776/4, p. 15), on a inscrit la règle minimale stipulant que l'intéressé puisse faire valoir au moins ses moyens de défense avant que la sanction ne soit infligée. Il est tout aussi clair que le bourgmestre concerné (ainsi que le collège des bourgmestre et échevins) sera tenu aux principes généraux de la bonne administration tels qu'ils ont été développés au cours des années. Le Conseil d'État a d'ailleurs décidé lui-même : « considérant qu'il a déjà été constaté ci-dessus que l'établissement n'était pas soumis à autorisation, ce qui implique qu'il ne peut pas introduire de recours — à effet suspensif — auprès de la députation permanente contre la décision lui imposant des conditions d'exploitation particulières; que le principe de bonne administration selon lequel l'autorité qui a l'intention de prendre une décision qui porte un préjudice sérieux aux intérêts/droits d'un ressortissant, doit en principe lui offrir la possibilité préalable de défendre utilement ses droits, vaut également sans qu'il soit

Voor de andere sancties opgelegd door het college van burgemeester en schepenen staat het normale beroep voor de Raad van State open.

De inkomsten van de administratieve geldboeten komen volledig ten goede van de gemeenten. De Koning zal bovendien ook de wijze van inning van de administratieve geldboete moeten regelen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het inschakelen van incasso-bureaus zoals bijvoorbeeld thans in Nederland wordt gedaan bij de handhaving van verkeersovertradingen (de zogenaamde « wet Mulder »).

Art. 4

Dit artikel breidt de bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen uit met een 12^e punt, namelijk de bevoegdheid tot het opleggen van een schorsing of intrekking van een toelating of een vergunning dan wel de sluiting van een instelling. Inderdaad zijn de hier bedoelde dwangmaatregelen van die aard dat werd geoordeeld deze niet uitsluitend door de burgemeester te kunnen laten nemen.

Art. 5

In bepaalde omstandigheden kunnen de feiten dusdanige proporties aannemen en dermate dringend worden dat een beroep op het college van burgemeester en schepenen niet meer tijdig en nuttig kan worden gedaan. In die gevallen geeft het ontwerp aan de burgemeester de bevoegdheid een instelling voorlopig te sluiten dan wel een vergunning voorlopig in te trekken wanneer de uitbatingsvoorwaarden met de voeten worden getreden. De beslissing van de burgemeester heeft een maximale geldingskracht van drie maanden, waarna zij automatisch vervalt.

Omdat de Raad van State had opgemerkt dat er geen enkele procedure is voorzien (advies n° L.28.776/4, blz. 33) werd als minimale regel ingeschreven dat de betrokkene, alvorens de sanctie wordt opgelegd, minstens zijn verweermiddelen moet kunnen laten gelden. Het is al evenzeer duidelijk dat de betrokken burgemeester (alsook het college van burgemeester en schepenen) zich zal moeten houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die door de jaren heen zijn ontwikkeld. De Raad van State besliste immers zelf : « overwegende dat hierboven reeds werd vastgesteld dat de inrichting ... niet vergunningsplichtig was, wat dan mede inhoudt dat voor haar tegen de beslissing waarbij haar bijzondere exploitatievoorwaarden worden opgelegd geen beroep — met schorsende werking — bij de bestendige deputatie openstond; dat het beginsel van behoorlijk bestuur volgens hetwelk de overheid die voornemens is de beslissing te nemen welke een rechtsonderhorige ernstig in zijn belangen schaadt, hem in beginsel vooraf de moge-

inscrit explicitement dans un texte » (Conseil d'État, arrêt *The Box*, n° 50.287 du 22 novembre 1994).

Art. 6

La compétence de maintien des communes est actuellement limitée au maintien de l'ordre public au sens large. La notion d'ordre public a trois composantes, à savoir la tranquillité, la sécurité et la santé publique. La tranquillité publique peut être définie comme l'absence de désordres et d'émeutes sur les lieux publics. La sécurité publique vise l'absence de situations dangereuses pour des personnes ou des biens et contient entre autres la prévention du crime et l'assistance aux personnes en danger. La santé publique vise l'absence de maladies par le maintien de l'hygiène et par la préservation d'un environnement de qualité. Bon nombre de situations de dérangement peuvent difficilement être intégrées sous la notion d'« ordre public ». À cet égard, on peut par exemple penser à une alarme de voiture qui, sans raison apparente, dérange l'environnement pendant plusieurs minutes. On peut dire la même chose par exemple des situations de dérangement aux alentours d'une grande discothèque, sans pour autant qu'il soit question ici d'une réelle atteinte à la tranquillité publique matérielle. Dans la pratique, de telles situations engendrent souvent de l'irritation auprès de la population locale. Les communes doivent par conséquent obtenir la compétence de pouvoir réguler également ces situations afin de pouvoir ainsi canaliser les réactions de tiers.

Que la notion de « dérangement public » soit un concept relativement vague comme le dit dans son avis le Conseil d'État (avis n° L. 28.776/4, p. 16) est évidemment correct, tout comme il est clair aussi que c'est à la pratique et à la jurisprudence de remplir le contenu concret. Une telle « disposition ouverte » n'est toutefois pas exceptionnelle du tout dans le droit belge. Relevons ici par exemple la « bonne foi » du droit civil, les « circonstances atténuantes » du droit pénal ou encore l'« accident de travail » du droit social, qui sont toutes des notions dépourvues de définition par le législateur. Comme établi *supra*, il n'y a même pas de clarté sur la notion de l'ordre public. On ne peut toutefois pas se rallier à l'opinion du Conseil d'État que les exemples cités ci-dessus sont des exemples de dérangement de la tranquillité publique. Une alarme de voiture qui sonne pendant des minutes ne relève pas de la notion légale de « tranquillité publique ». En outre, une discothèque par exemple entraîne plusieurs formes de dérangement sans que pour autant il soit nécessairement question d'un dérangement de l'ordre public tel que interprété par le Conseil d'État. Pensons par exemple au va-et-vient continu de voitures, des rogatons laissés, etc.

lijkheid moet verlenen om nuttig voor zijn belangen op te komen, ook geldt zonder dat het uitdrukkelijk in een tekst is verwoord » (Raad van State, arrest *The Box*, n° 50.287 van 22 november 1994).

Art. 6

De handhavingsbevoegdheid van de gemeenten is actueel beperkt tot de handhaving van de openbare orde *sensu lato*. Het begrip openbare orde heeft drie componenten, met name de openbare rust, veiligheid en gezondheid. De openbare rust kan worden gedefinieerd als de afwezigheid van wanordelijkheden en onlusten op openbare plaatsen. De openbare veiligheid beoogt de afwezigheid van gevaarlijke situaties voor personen en goederen en omvat onder meer de misdaadpreventie en bijstand aan personen in gevaar. De openbare gezondheid beoogt de afwezigheid van ziekten door de handhaving van de hygiëne en door het vrijwaren van een kwalitatief leefmilieu. Vele toestanden van overlast kunnen moeilijk begrepen worden onder dit begrip « openbare orde ». Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan een autoalarm dat zonder aanwijsbare reden minutenlang de omgeving verstoort. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor toestanden van overlast in de omgeving van een megadancing, zonder dat hierbij sprake is van een werkelijke aantasting van de materiële openbare rust. Dergelijke toestanden zorgen in de praktijk dus vaak voor ergernis bij de plaatselijke bevolking. De gemeenten moeten derhalve de bevoegdheid krijgen om ook die toestanden te kunnen reguleren om also de reacties van derden te kanaliseren.

Dat het begrip « openbare overlast » een relatief vaag begrip is zoals de Raad van State in haar advies stelt (advies n° L. 28.776/4, blz. 34) is natuurlijk juist, zoals het al even duidelijk is dat de concrete inhoud door de praktijk en door de rechtspraak zal moeten worden ingevuld. Dergelijke « open bepaling » is evenwel in het Belgisch recht allerm minst uitzonderlijk. Denken we bijvoorbeeld aan de « goede trouw » uit het burgerlijk recht, de « verzachtende omstandigheden » uit het strafrecht of nog « het arbeidsongeval » uit het sociaal recht, stuk voor stuk begrippen waarvoor de wetgever geen definitie heeft bedacht. Zoals reeds hoger gesteld is er zelfs geen duidelijkheid over het begrip openbare orde. De Raad van State kan echter niet gevolgd worden in haar visie dat de voorbeelden die hoger worden gegeven voorbeelden van verstoring van de openbare rust zijn. Het minutenlang afgaan van een autoalarm valt niet onder het wettelijk begrip « openbare rust ». Bovendien brengt bijvoorbeeld een dancing allerhande vormen van overlast met zich zonder dat noodzakelijkerwijze ook sprake is van verstoring van de openbare orde zoals door de Raad van State geïnterpreteerd. Denken we maar aan het gewoon voortdurend af en aan rijden van voertuigen, het achterlaten van etensresten enz.

La (re)définition de la notion de « tranquillité publique » comme le suggère le Conseil d'État, ne porte pas non plus de remède puisque cette notion n'est pas non plus susceptible d'une définition (jusqu'à ce jour, le législateur n'a d'ailleurs même pas essayé de la définir) et qu'il y aura toujours des cas de dérangement qui ne peuvent être interprétés comme des dérangements de l'ordre public (cf. l'exemple de l'alarme de voiture, uriner sur des lieux publics, ...).

Il s'agit donc de cas de dérangement ou préjudice ressentis suite à certaines actions.

C'est la raison pour laquelle le projet élargit la compétence des communes à la prise de toutes les mesures nécessaires, y compris donc la prise d'ordonnances de police, nécessaires afin de lutter contre toute forme de dérangement public.

Le ministre de l'Intérieur,

L. VAN DEN BOSSCHE

Le ministre de la Justice,

T. VAN PARYS

Het (her)definiëren van het begrip « openbare rust » zoals de Raad van State suggereert, is evenmin heilzaam omdat ook dat begrip niet definieerbaar is (de wetgever heeft het trouwens tot op heden ook niet gepoogd) en er altijd wel gevallen van overlast zullen zijn die niet als verstoring van de openbare rust kunnen worden aanzien (cf. voorbeeld van het auto-alarm, urineren op publieke plaatsen, ...).

Het gaat dus om gevallen van hinder of schade die men ondervindt als gevolg van bepaalde handelingen.

Daarom dat het ontwerp de bevoegdheid van de gemeenten uitbreidt tot het nemen van alle nodige maatregelen, inclusief dus het nemen van politieverordeningen, nodig voor het tegengaan van alle vormen van publieke overlast.

De minister van Binnenlandse Zaken,

L. VAN DEN BOSSCHE

De minister van Justitie,

T. VAN PARYS

AVANT-PROJET DE LOI

soumis à l'avis du Conseil d'État

**Avant-projet de loi relatif aux sanctions
administratives dans les communes**

Article 1^{er}

Cette loi régit une matière telle que visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 119 de la nouvelle loi communale, les alinéas quatre et sept sont abrogés.

Art. 3

Dans la nouvelle loi communale, il est inséré un article 119bis, rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Le conseil peut prévoir des peines contre les infractions à leurs règlements et ordonnances, à moins qu'une loi, décret, ordonnance, arrêté royal ou arrêté ministériel n'en ait fixé. Ces peines ne pourront excéder les peines de police.

Les amendes pénales plus fortes que celles autorisées par la présente loi, qui sont portées par les règlements et ordonnances actuellement en vigueur, sont réduites de plein droit au maximum des amendes de police.

§ 2. Le conseil peut aussi prévoir les sanctions administratives suivantes contre les infractions à leurs règlements et ordonnances, à moins qu'une loi n'en ait prévue :

1° l'amende administrative s'élevant au maximum à 10 000 francs;

2° la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;

3° le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;

4° la fermeture administrative d'un établissement.

L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire compétent. La suspension, le retrait que la fermeture visés ci-dessus sont imposés par le collège du bourgmestre et échevins.

§ 3. Le conseil ne peut imposer simultanément une sanction pénale et une sanction administrative pour les mêmes infractions à ses règlements et ordonnances.

§ 4. Les sanctions 2° à 4° prévues au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, ne peuvent être imposées qu'après que le contrevenant ait reçu un avertissement préalable. Cet avertissement comprend un extrait du règlement ou de l'ordonnance transgressé.

§ 5. La sanction administrative est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent, et en fonction de l'éventuelle récidive.

§ 6. Les infractions sont constatées par procès-verbal par un fonctionnaire de police ou par un agent auxiliaire de police.

§ 7. Lorsque les faits sont punis en même temps par une sanction pénale et une sanction administrative, l'original

VOORONTWERP VAN WET

onderworpen aan het advies van de Raad van State

**Voorontwerp van wet tot invoering van
gemeentelijke administratieve sancties**

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 119 van de nieuwe gemeentewet worden het vierde en zevende lid opgeheven.

Art. 3

In de nieuwe gemeentewet wordt een artikel 119bis, luidend als volgt, ingevoegd :

« § 1. De raad kan straffen voorzien op de overtreding van zijn reglementen en verordeningen, tenzij een wet, decreet, ordonnantie, koninklijk besluit of ministerieel besluit daarin heeft voorzien. Die straffen mogen de politiestraffen niet te boven gaan.

De strafrechtelijke geldboeten die door de thans geldende reglementen en verordeningen bepaald zijn en hoger zijn dan door deze wet is geoorloofd, worden van rechtswege verminderd tot het maximum van de politiegeldboeten.

§ 2. De raad kan eveneens, tenzij een wet daarin reeds heeft voorzien, volgende administratieve sancties stellen op de overtreding van zijn reglementen en verordeningen :

1° de administratieve geldboete met een maximum van 10 000 frank;

2° de administratieve schorsing van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning;

3° de administratieve intrekking van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning;

4° de administratieve sluiting van een instelling.

De administratieve geldboete wordt opgelegd door de bevoegde ambtenaar. De hierboven bedoelde schorsing, intrekking als sluiting worden opgelegd door het college van burgemeester en schepenen.

§ 3. De raad kan op dezelfde inbreuken van zijn reglementen en verordeningen niet tezelfder tijd een strafsancie en een administratieve sanctie opleggen.

§ 4. De in paragraaf 2, eerste lid, voorziene sancties 2° tot en met 4° kunnen slechts worden opgelegd nadat de overtreder voorafgaand een waarschuwing heeft ontvangen. Deze waarschuwing bevat een uittreksel van het overtreden reglement of verordening.

§ 5. De administratieve sanctie is proportioneel in functie van de zwaarte van de feiten die haar verantwoorden, en in functie van eventuele herhaling.

§ 6. De overtredingen worden bij proces-verbaal vastgesteld door een politieambtenaar of door een hulpagent van politie.

§ 7. Indien de feiten tegelijk bestraft worden met een strafrechtelijke sanctie en een administratieve sanctie,

du procès-verbal est envoyé au procureur du Roi. Une copie est transmise au fonctionnaire visé au § 13.

Lorsque l'infraction n'est punie que par une sanction administrative, l'original du procès-verbal est envoyé uniquement au fonctionnaire visé au § 13.

§ 8. Dans le cas visé au paragraphe 7, alinéa 1^{er}, le procureur du Roi dispose d'un délai d'un mois à compter du jour de la réception de l'original du procès-verbal pour informer le fonctionnaire visé au paragraphe neuf qu'une enquête préparatoire ou judiciaire a été ouverte ou qu'une accusation en matière pénale a été entamée. Cette communication éteint la possibilité pour le fonctionnaire visé au paragraphe 13 d'imposer une sanction administrative. Le fonctionnaire visé au paragraphe 13 ne peut infliger de sanction administrative avant l'échéance de ce délai, sauf communication préalable par le procureur du Roi que ce dernier ne souhaite pas réserver de suite au fait. Passé ce délai, les faits ne pourront être sanctionnés que de manière administrative.

§ 9. Lorsque le fonctionnaire décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative, il communique au contrevenant, par lettre recommandée à la poste :

1° les faits à propos desquels la procédure a été entamée;

2° le fait que le contrevenant a la possibilité d'exposer par écrit, par lettre recommandée à la poste, ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification de la lettre recommandée, et qu'il a à cette occasion le droit de demander au fonctionnaire visé au paragraphe 9 la présentation orale de sa défense;

3° le fait que le contrevenant a le droit de se faire assister d'un conseil;

4° le fait que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;

5° une copie en annexe du procès-verbal visé au paragraphe 6.

Le fonctionnaire visé à l'alinéa 1^{er} détermine, le cas échéant, le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense, conformément à sa requête en vertu de l'alinéa 1^{er}, 2° de ce paragraphe.

Si le fonctionnaire estime qu'une amende n'excédant pas les 2 500 francs doit être imposée, le contrevenant n'a pas le droit de demander la présentation orale de sa défense.

§ 10. À l'échéance du délai, stipulé au paragraphe 9, 2°, ou avant l'échéance de ce délai lorsque le contrevenant signifie ne pas contester les faits ou, le cas échéant, après la défense orale de l'affaire par le contrevenant ou son conseil, le fonctionnaire compétent peut imposer les sanctions administratives prévues par l'ordonnance de police. Cette sanction doit être imposée dans les six mois à compter de l'infraction.

Cette décision est notifiée au contrevenant par lettre recommandée.

§ 11. La décision d'imposer une sanction administrative a force exécutoire à l'échéance du délai d'un mois à compter du jour de sa notification, sauf en cas d'appel en vertu du § 12.

wordt het origineel van het proces-verbaal toegestuurd naar de procureur des Konings. Een afschrift wordt overgemaakt aan de in § 13 bedoelde ambtenaar.

Indien de overtreding enkel met een administratieve sanctie wordt bestraft, wordt het origineel van het proces-verbaal uitsluitend aan de krachtens § 13 aangewezen ambtenaar overgemaakt.

§ 8. In het in paragraaf 7, eerste lid, bedoelde geval beschikt de procureur des Konings over een termijn van één maand te rekenen van de dag van de ontvangst van het origineel van het proces-verbaal om de ambtenaar bedoeld in paragraaf negen in te lichten dat een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek werd opgestart of een strafrechtelijke vervolging werd ingesteld. Deze mededeling doet de mogelijkheid vervallen voor de in paragraaf 13 bedoelde ambtenaar om een administratieve sanctie op te leggen. Voor het verstrijken van deze termijn kan de ambtenaar bedoeld in paragraaf 13 geen administratieve sanctie opleggen, behoudens voorafgaande mededeling door de procureur des Konings dat deze geen gevolg aan het feit wenst te geven. Na het verstrijken van deze termijn kunnen de feiten enkel nog administratiefrechtelijk worden gesanctioneerd.

§ 9. Wanneer de ambtenaar beslist dat er reden is om de administratieve procedure aan te vatten, deelt hij de overtreder door middel van een ter post aangetekend schrijven mee :

1° de feiten met betrekking tot dewelke de procedure is opgestart;

2° het feit dat de overtreder de gelegenheid heeft, om, binnen de vijftien dagen te rekenen van de datum van kennisgeving van het aangetekend schrijven, zijn verweermiddelen uiteen te zetten bij een ter post aangetekend schrijven, en dat hij het recht heeft om bij deze gelegenheid de in paragraaf 9 bedoelde ambtenaar om een mondelinge verdediging van zijn zaak te verzoeken;

3° het feit dat de overtreder het recht heeft om zich te laten bijstaan door een raadsman;

4° het feit dat de overtreder het recht heeft zijn dossier te consulteren;

5° een afschrift van het in paragraaf 6 bedoelde proces-verbaal, gevoegd als bijlage.

De in het eerste lid bedoelde ambtenaar bepaalt desgevallend de dag waarop de overtreder conform zijn verzoek krachtens het eerste lid, 2°, van deze paragraaf uitgenodigd wordt de mondelinge verdediging van zijn zaak voor te dragen.

Indien de bevoegde ambtenaar van oordeel is dat er een geldboete moet worden opgelegd die niet hoger is dan 2 500 frank heeft de overtreder niet het recht om een mondelinge verdediging van zijn zaak te verzoeken.

§ 10. Na verloop van de termijn, vermeld in paragraaf 9, 2°, of vóór het verstrijken van deze termijn wanneer de overtreder te kennen geeft de feiten niet te betwisten of in voorkomend geval na de mondelinge verdediging van de zaak door de overtreder of zijn raadsman, kan de bevoegde ambtenaar de door de politieverordening voorziene administratieve sancties opleggen. Deze sanctie moet worden opgelegd binnen een termijn van zes maanden te rekenen vanaf de overtreding.

Deze beslissing wordt bij aangetekend schrijven ter kennis gebracht van de overtreder.

§ 11. De beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie heeft uitvoerbare kracht na het verstrijken van een termijn van één maand vanaf haar kennisgeving, behoudens wanneer hoger beroep wordt aangetekend overeenkomstig § 12.

§ 12. La commune en cas de non-imposition d'une sanction administrative, ou le contrevenant peuvent introduire un recours par requête écrite auprès du tribunal de police dans le mois de la notification de la décision. Le juge du tribunal de police ne se prononce que sur la matérialité des faits et sur la légalité de la sanction imposée.

La décision du tribunal de police n'est pas susceptible d'appel.

Sans préjudice des deux alinéas précédents de ce paragraphe, les dispositions du Code judiciaire s'appliquent à l'appel auprès du tribunal de police.

§ 13. Le Roi règle par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la procédure de désignation par la commune du fonctionnaire qui infligera l'amende administrative, ainsi que la manière de percevoir l'amende administrative.

Les amendes administratives sont perçues au profit de la commune.

Art. 4

Dans la nouvelle loi communale un 12°, libellé comme suit, est ajouté à l'article 123 : « l'imposition de la suspension, le retrait ou la fermeture visé à l'article 119*bis*, § 2 ».

Art. 5

Dans la nouvelle loi communale un article 134*ter*, libellé comme suit, est ajouté :

« Le bourgmestre peut, dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux, prononcer une fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées, sauf lorsque la compétence de prendre ces mesures, en cas d'extrême urgence, a été confiée à une autre autorité par une réglementation particulière.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion.

Aussi bien la fermeture que la suspension ne peut excéder un délai de trois mois. La décision du bourgmestre est levée de droit à l'échéance de ce délai. ».

Art. 6

L'article 135, § 2, est complété par l'alinéa suivant :

« 7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public. ».

§ 12. De gemeente in het geval van beslissing tot het niet-opleggen van een administratieve sanctie of de overtreder, kunnen binnen een termijn van één maand vanaf de kennisgeving bij de politierechtbank bij verzoekschrift hoger beroep instellen tegen de beslissing. De politierechter doet uitsluitend uitspraak over de materialiteit van de feiten en de wettelijkheid van de opgelegde sanctie.

Geen hoger beroep staat open tegen de beslissing van de politierechtbank.

Onverminderd de bepalingen van het eerste en het tweede lid van deze paragraaf zijn de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek toepasselijk op het beroep bij de politierechtbank.

§ 13. De Koning regelt bij een in Ministerraad overlegd besluit de procedure tot aanwijzing door de gemeente van de ambtenaar gelast met het opleggen van de administratieve geldboete alsmede de wijze van inning van de administratieve geldboete.

De administratieve geldboeten worden geïnd ten bate van de gemeente.

Art. 4

In de nieuwe gemeentewet wordt aan het artikel 123 een 12°, luidend als volgt, toegevoegd : « het opleggen van de in artikel 119*bis*, § 2, bedoelde schorsing, intrekking of sluiting ».

Art. 5

In de nieuwe gemeentewet wordt een artikel 134*ter*, luidend als volgt, ingevoegd :

« Behoudens wanneer de bevoegdheid om in geval van hoogdringendheid een voorlopige sluiting van een instelling of de tijdelijke schorsing van een vergunning uit te spreken door een bijzondere regelgeving is toevertrouwd aan een andere overheid, kan de burgemeester wanneer elke verdere vertraging een ernstig nadeel zou kunnen berokkenen, die maatregelen nemen wanneer de voorwaarden van de uitbating van de instelling of van de vergunning niet worden nageleefd.

Die maatregelen vervallen dadelijk indien zij door het college van burgemeester en schepenen in de eerstvolgende vergadering niet worden bekrachtigd.

Zowel de sluiting als de schorsing kunnen een termijn van drie maanden niet overschrijden. Na verloop van deze termijn wordt de beslissing van de burgemeester van rechtswege geheven. ».

Art. 6

Artikel 135, § 2, wordt aangevuld met het volgende lid :

« 7° het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast. ».

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le ministre de l'Intérieur, le 27 janvier 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi « relatif aux sanctions administratives dans les communes », a donné le 3 février 1999 l'avis suivant :

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

La lettre de demande d'avis s'exprime en ces termes :

« Ik zou er bovendien bijzonder prijs op stellen dat dit advies met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, binnen de drie dagen zou worden verleend en wel onder de volgende motivering :

— Uit een grootscheepse bevolkingsbevraging die door de algemene politiesteundienst in 1998 (de zogenaamde veiligheidsmonitor) werd gehouden, blijkt dat de bezorgdheid van de bevolking zich in zeer belangrijke mate kristalliseert rond feiten van « kleine criminaliteit » of feiten die zelfs geen misdrijven uitmaken maar niettemin bijzonder hinderlijk zijn. Welnu, het zijn precies deze feiten waarvan de bestrijding dit voorontwerp efficiënter moet maken. Het lijkt mij dus zeer belangrijk dat de lokale overheden zo spoedig mogelijk over dit instrumentarium beschikken.

— Aansluitend bij het voorgaande is het uiteraard zo dat de regering in lopende zaken gaat op 4 mei 1999, wat concreet betekent dat er nog drie maanden overblijven om te trachten dit ontwerp rond te krijgen en dus een stemming te bekomen in Kamer (en desgevallend in de Senaat). Het is dus primordiaal dat het ontwerp begin februari bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers kan worden ingediend.

— Tot slot is dit ontwerp ook een eerste antwoord op het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit doordat het normaal met zich moet brengen dat de parketmagistratuur (en ook de strafrechtbanken ten gronde) ontlast worden van de in het voorontwerp beoogde feiten zodat zij zich op de georganiseerde criminaliteit kan toelagen. Hoe destructief en dus hoe dwingend de noodzaak wel is deze relatief nieuwe vorm van zeer zware criminaliteit aan te pakken kan onder meer uit het verslag van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België (Parl. Stuk, Senaat, 1998-1999, n° 1-326/9) worden afgeleid. ».

*
* *

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

Bien que l'urgence soit formellement motivée, on ne peut que regretter qu'un projet de l'importance de celui-ci soit soumis à la section de législation dans un délai ne dépassant pas trois jours.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 27 januari 1999 door de minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet « tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties », heeft op 3 februari 1999 het volgende advies gegeven :

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

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

« Ik zou er bovendien bijzonder prijs op stellen dat dit advies met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, binnen de drie dagen zou worden verleend en wel onder de volgende motivering :

— Uit een grootscheepse bevolkingsbevraging die door de algemene politiesteundienst in 1998 (de zogenaamde veiligheidsmonitor) werd gehouden, blijkt dat de bezorgdheid van de bevolking zich in zeer belangrijke mate kristalliseert rond feiten van « kleine criminaliteit » of feiten die zelfs geen misdrijven uitmaken maar niettemin bijzonder hinderlijk zijn. Welnu, het zijn precies deze feiten waarvan de bestrijding dit voorontwerp efficiënter moet maken. Het lijkt mij dus zeer belangrijk dat de lokale overheden zo spoedig mogelijk over dit instrumentarium beschikken.

— Aansluitend bij het voorgaande is het uiteraard zo dat de regering in lopende zaken gaat op 4 mei 1999, wat concreet betekent dat er nog drie maanden overblijven om te trachten dit ontwerp rond te krijgen en dus een stemming te bekomen in Kamer (en desgevallend in de Senaat). Het is dus primordiaal dat het ontwerp begin februari bij de Kamer van volksvertegenwoordigers kan worden ingediend.

— Tot slot is dit ontwerp ook een eerste antwoord op het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit doordat het normaal met zich moet brengen dat de parketmagistratuur (en ook de strafrechtbanken ten gronde) ontlast worden van de in het voorontwerp beoogde feiten zodat zij zich op de georganiseerde criminaliteit kan toelagen. Hoe destructief en dus hoe dwingend de noodzaak wel is deze relatief nieuwe vorm van zeer zware criminaliteit aan te pakken kan onder meer uit het verslag van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België (Parl. Stuk, Senaat, 1998-1999, n° 1-326/9) worden afgeleid. ».

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich tot de volgende opmerkingen beperkt.

Hoewel de dringende noodzakelijkheid uitdrukkelijk gemotiveerd is, valt toch te betreuren dat de afdeling wetgeving slechts drie dagen heeft om over zulk een belangrijk ontwerp advies uit te brengen.

Il suscite en effet de nombreuses questions juridiques que le Conseil d'État se trouve, faute de temps, dans l'impossibilité d'examiner avec toute l'attention qu'elles mériteraient.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Dans son avis L. 27.289/4, donné le 25 février 1998, sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, publiée au *Moniteur belge* de ce jour, la section de législation observait ce qui suit à propos des sanctions prévues par cet avant-projet :

« Ces sanctions sont qualifiées d'« administratives » parce qu'elles seront, en première instance, prononcées non pas par un tribunal de l'ordre judiciaire, mais par un fonctionnaire désigné par le Roi.

Il y a lieu d'examiner si ces sanctions n'ont pas un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, auquel cas elles ne peuvent être prononcées que dans le respect des garanties offertes par cette disposition.

Il ressort des arrêts Oztürk⁽¹⁾ et Lutz⁽²⁾ de la Cour européenne des droits de l'homme que plusieurs critères retiennent spécialement l'attention pour déterminer si une sanction administrative est soumise aux garanties que prévoit l'article 6 précité en cas d'« accusation en matière pénale » : celui de la nature de l'infraction, celui de la nature de la sanction que risque de subir l'intéressé et du degré de gravité de celle-ci⁽³⁾. Dans l'arrêt Lutz, la Cour a relevé que, « ... pour que l'article 6 s'applique au titre des mots « accusation en matière pénale », il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, « pénale » au regard de la Convention ... ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit en général à la « matière pénale ». ».

Pour décider si une infraction est pénale par nature, il convient d'abord d'avoir égard à l'objet de la norme transgressée : s'agit-il d'une norme concernant le public en général, par opposition à une norme s'adressant à un groupe déterminé de personnes, doté d'un statut particulier ? Dans l'affirmative, la sanction a un caractère pénal si elle poursuit un but répressif, si elle tend à punir l'auteur de l'infraction. En ce cas, selon les arrêts Oztürk et Lutz, la circonstance que l'infraction n'atteint pas un certain degré de gravité et la faiblesse relative de la sanction ne sauraient retirer à une infraction son caractère pénal intrinsèque.

Comme le relèvent J. Velu et R. Ergéc, le critère du degré de la sévérité de la sanction est surtout pris en considération pour distinguer le disciplinaire du pénal re-

Het ontwerp doet namelijk veel juridische vragen rijzen die de Raad van State, bij gebrek aan tijd, niet grondig genoeg kan onderzoeken.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In advies L. 27.289/4 van 25 februari 1998 over een voorontwerp dat de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden geworden is, die in het *Belgisch Staatsblad* van vandaag is bekendgemaakt, heeft de afdeling wetgeving het volgende opgemerkt over de sancties die door dit voorontwerp worden opgelegd :

« Die sancties worden als « administratieve sancties » bestempeld omdat zij in eerste instantie niet door een rechtbank van de rechterlijke orde zullen worden uitgesproken, maar door een ambtenaar aangewezen door de Koning.

Er behoort te worden nagegaan of die sancties niet van strafrechtelijke aard zijn in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in welk geval zij alleen kunnen worden uitgesproken als de door die bepaling voorgeschreven garanties worden geboden.

Uit de arresten Oztürk⁽¹⁾ en Lutz⁽²⁾ van het Europese Hof voor de rechten van de mens vloeit voort dat verscheidene criteria in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling of voor administratieve sancties de garanties gelden die door het voormelde artikel 6 geboden worden in geval van « strafvervolgung » : het criterium van de aard van het strafbare feit en dat van de aard en de omvang van de straf die aan de betrokkene kan worden opgelegd⁽³⁾. In het arrest Lutz heeft het Hof het volgende opgemerkt : « ... pour que l'article 6 s'applique au titre des mots « accusation en matière pénale », il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, « pénale » au regard de la Convention ... ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit en général à la « matière pénale ». ».

Bij de beoordeling of een strafbaar feit uit de aard der zaak van strafrechtelijke aard is, moet eerst worden nagegaan op wie de geschonden rechtsregel betrekking heeft : betreft het een rechtsregel die het publiek in het algemeen aanbelangt, of integendeel een rechtsregel die slechts voor een bepaalde groep van personen met een bijzondere rechtspositie geldt ? Zo ja, dan is de sanctie van strafrechtelijke aard indien ze repressief is, indien ze de dader van het strafbare feit beoogt te straffen. In dat geval kunnen volgens de arresten Oztürk en Lutz de omstandigheid dat het strafbare feit een bepaalde graad van ernst niet vertoont en de relatieve geringheid van de sanctie aan dat strafbare feit zijn intrinsiek strafrechtelijk karakter niet ontnemen.

Zoals J. Velu en R. Ergéc opmerken, wordt het criterium van de graad van ernst van de sanctie vooral in aanmerking genomen om in het kader van de gedragingen

⁽¹⁾ Arrêt du 21 février 1984, série A, n° 73.

⁽²⁾ Arrêt du 25 août 1987, série A, n° 123.

⁽³⁾ À ce propos, lire spécialement J. Velu et R. Ergéc « La Convention européenne des droits de l'homme » in *Rép. prat. dr. belge*, compl. VII, Bruylant, 1990, n° 445 et 447; A. De Nauw, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Mys & Breesch, 1994, pp. 58 et suivantes.

⁽¹⁾ Arrest van 21 februari 1984, reeks A, n° 73.

⁽²⁾ Arrest van 25 augustus 1987, reeks A, n° 123.

⁽³⁾ In dat verband, lees inzonderheid J. Velu en R. Ergéc « La Convention européenne des droits de l'homme » in *Rép. prat. dr. belge*, aanv. VII, Bruylant, 1990, n° 445 et 447; A. De Nauw, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Mys & Breesch, 1994, blz. 58 en volgende.

lativement aux comportements s'inscrivant dans un groupe social particulier ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

Les sanctions prévues à l'article 24 visent certains comportements des spectateurs d'un match de football. Elles s'adressent donc au public en général et poursuivent un but répressif. Leur caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne n'est dès lors pas douteux.

En conséquence, il y a lieu d'examiner si la procédure offre les garanties prévues par cette disposition. ».

Tout comme les sanctions prévues par la loi précitée, le caractère pénal, au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de celles énumérées à l'article 119bis, § 2, en projet, ne paraît pas contestable, dès lors qu'elles poursuivent un but essentiellement répressif et qu'elles sont susceptibles de s'adresser au public en général.

Aussi convient-il de vérifier si les procédures mises en place par l'avant-projet offrent les garanties requises par la Convention précitée.

L'une de ces garanties est l'existence d'un recours de pleine juridiction devant un tribunal indépendant et impartial contre la décision administrative infligeant la sanction.

À cet égard, l'article 119bis, § 12, en projet prévoit une possibilité de recours devant le tribunal de police. Cette disposition précise toutefois que « le juge du tribunal de police ne se prononce que sur la matérialité des faits et sur la légalité de la sanction imposée. ».

Selon l'exposé des motifs, « ce juge de police n'exerce qu'un contrôle marginal : il ne pourra juger que sur la matérialité (donc la question de savoir si les faits se sont effectivement produits ou non) des faits et sur la légalité de la sanction imposée. Le tribunal de police ne peut donc pas juger sur l'opportunité d'imposer une sanction, ni sur la gravité de la peine. ».

La question qui se pose est de savoir si pareil recours peut être qualifié de recours de pleine juridiction au sens de la Convention précitée.

L'avant-projet laisse incertain le point de savoir quelle est l'étendue exacte du pouvoir dont disposera le tribunal de police. Ceci vaut particulièrement en ce qui concerne le contrôle de la légalité de la sanction. En effet, pour se conformer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il est en tout cas requis que le juge exerce un contrôle sur la proportionnalité de la sanction par rapport à la gravité des faits.

Il convient donc qu'un tel pouvoir soit, à tout le moins, reconnu au tribunal de police.

binnen een bepaalde maatschappelijke kring het tuchtrechtelijke aspect te onderscheiden van het strafrechtelijke aspect ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

De in artikel 24 bepaalde sancties worden opgelegd voor bepaalde gedragingen van de toeschouwers van een voetbalwedstrijd. Ze zijn dan ook bedoeld voor het publiek in het algemeen en hebben een repressieve bedoeling. Het lijkt dan ook geen twijfel dat ze van strafrechtelijke aard zijn in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag.

Bijgevolg dient te worden nagegaan of de procedure die in die bepaling voorgeschreven garanties biedt. ».

Net zoals voor de sancties die door de voormelde wet worden opgelegd, lijkt de strafrechtelijke aard, in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, van de sancties die in het ontworpen artikel 119bis, § 2, worden opgesomd, buiten kijf te staan, aangezien die sancties een hoofdzakelijk repressieve bedoeling hebben en voor het publiek in het algemeen bedoeld kunnen zijn.

Bijgevolg moet worden nagegaan of de procedures die door het voorontwerp worden ingevoerd, de garanties bieden die in dat Verdrag worden voorgeschreven.

Een van die garanties is dat bij een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie een beroep met volle rechtsmacht moet kunnen worden ingesteld tegen de administratieve beslissing waarbij die sanctie wordt opgelegd.

In dat verband voorziet het ontworpen artikel 119bis, § 12, in de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen bij de politierechtbank. In die bepaling wordt evenwel het volgende gesteld : « De politierechter doet uitsluitend uitspraak over de materialiteit van de feiten en de wettelijkheid van de opgelegde sanctie. ».

In de memorie van toelichting staat het volgende : « De politierechter oefent echter enkel een marginaal toezicht uit : hij zal enkel kunnen oordelen over de materialiteit (dus de vraag of de feiten zich al dan niet hebben voorgedaan) van de feiten en over de wettelijkheid van de opgelegde sanctie. De politierechter kan dus niet oordelen over de opportuniteit om een sanctie op te leggen, noch over de zwaarte van de straf. ».

De vraag rijst of zulk een beroep kan worden bestempeld als een beroep met volle rechtsmacht in de zin van het voornoemde Verdrag.

Uit het voorontwerp kan niet worden opgemaakt hoever de bevoegdheid van de politierechtbank precies zal reiken. Dat geldt inzonderheid voor de toetsing van de wettigheid van de sanctie. Met het oog op overeenstemming met de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens, moet de rechter namelijk hoe dan ook toetsen of de sanctie evenredig is aan de ernst van de feiten.

De politierechtbank behoort dus op zijn minst zulk een bevoegdheid te krijgen.

⁽¹⁾ *Op cit.*, n° 445.

⁽²⁾ Voir en ce sens les avis L. 23.417/2 donné le 18 janvier 1995 sur un avant-projet d'ordonnance « relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, Doc. CRB, S.O., 1994-1995, A-368/1-94/95, pp. 47-49; et L. 25.252/2/9, donné le 28 juin 1996 (neuvième chambre), le 1^{er} juillet 1996 (neuvième chambre) et le 2 juillet 1996 (deuxième chambre) sur un avant-projet de décret-programme portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et l'audiovisuel », Doc. Conseil communautaire français, 1995-1996, n° 96-1, pp. 45-46.

⁽¹⁾ *Op cit.*, n° 445.

⁽²⁾ Zie in die zin advies L. 23.417/2 gegeven op 18 januari 1995 over een voorontwerp van ordonnantie « inzake de taxidiensten en de verhuurdiensten van voertuigen met chauffeur », Gedr. St. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, gewone zitting 1994-1995, A-368/1-94/95, blz. 47-49; en advies L. 25.252/2/9, gegeven op 28 juni 1996 (negende kamer), op 1 juli 1996 (negende kamer) en op 2 juli 1996 (tweede kamer) over een voorontwerp van programmadecreet « portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et l'audiovisuel », Gedr. St. Franse Gemeenschapsraad, 1995-1996, n° 96-1, blz. 45-46.

Reste également la question de savoir si ce tribunal a le pouvoir de substituer sa propre décision à celle de l'administration, dans le cas où il jugerait disproportionnée la sanction prononcée par celle-ci, ou s'il doit se limiter à annuler la sanction, laissant à l'administration le soin, s'il y a lieu, d'en prononcer une moins sévère ? Cette dernière solution risque d'allonger la procédure et aussi de faire échapper les faits répréhensibles à toute sanction par l'effet de la prescription.

Dans la loi du 21 décembre 1998 précitée, dont le présent projet affirme s'inspirer, la compétence attribuée au tribunal de police contre les décisions administratives imposant une sanction est un véritable pouvoir de réformation de ces décisions.

De même, la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales confère aux juridictions du travail, non seulement le pouvoir de contrôler la légalité de la décision critiquée mais encore celui d'apprécier le taux de l'amende dans les limites légales ⁽¹⁾.

Il serait, dès lors, préférable dans un souci de cohérence d'adopter la même solution que celle qui l'a été dans les deux lois précitées.

2. Il semble qu'en qualifiant d'administratives les sanctions que peuvent infliger les communes à l'auteur d'une infraction à un règlement ou à une ordonnance communale, le texte en projet ait entendu exclure l'application des règles de droit pénal général contenues dans le livre premier du Code pénal et dans les lois complémentaires ⁽²⁾.

Si tel est bien le cas, l'exposé des motifs doit l'indiquer clairement et le texte en projet, préciser lui-même les règles applicables, par exemple, en cas d'infraction commise par un mineur, en cas de concours de plusieurs infractions ou en matière de causes de justification et d'excuse.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Proposant

Dès lors que l'article 3, § 12, en projet, de la nouvelle loi communale prévoit qu'il peut être fait appel de la décision du fonctionnaire infligeant une sanction administrative

⁽¹⁾ Cour du travail de Mons (première chambre), 2 mai 1995, Chron. dr. soc., 1996, p. 147; J.T.T., 1996, p. 84.

⁽²⁾ Comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis L. 11.277/1 donné le 4 février 1971 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales (*Moniteur belge* du 13 juillet, err. 16 juillet et 18 novembre),

« Il convient de souligner aussi le caractère spécial des amendes que le projet entend instaurer.

Par définition ces amendes ne seront pas des peines au sens de l'article 7 du Code pénal.

— Il s'ensuit qu'elles pourront être prononcées aussi bien contre une personne morale que contre une personne physique.

— Le caractère non pénal de l'amende projetée a également pour corollaire que la législation sur les centimes additionnels ne trouvera pas à s'appliquer (loi du 5 mars 1952 modifiée par la loi du 22 décembre 1969). » (Doc. parl., Chambre, session 1970-1971, n° 939-1, p. 9).

Bovendien rijst de vraag of die rechtbank het recht heeft om haar eigen beslissing in de plaats te stellen van die van het overheidsbestuur indien ze de door dat overheidsbestuur opgelegde sanctie buitensporig acht, dan wel of ze zich ertoe moet beperken de sanctie te vernietigen en het aan het overheidsbestuur moet overlaten om, zo nodig, een lichtere straf uit te spreken ? Laatstgenoemde oplossing zou de procedure langer kunnen maken en zou tot gevolg kunnen hebben dat de strafbare feiten, als gevolg van verjaring, op geen enkele manier bestraft worden.

In de voormelde wet van 21 december 1998, waarop het onderhavige ontwerp naar verluidt gebaseerd is, heeft de politierechtbank echt de bevoegdheid om de administratieve beslissingen waarbij een sanctie wordt opgelegd, te herzien.

Zo ook verleent de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, aan de arbeidsrechtbanken niet alleen de bevoegdheid om de wettigheid van de bestreden beslissing na te gaan, maar ook om het tarief van de boete binnen de wettelijke perken te beoordelen ⁽¹⁾.

Voor de onderlinge samenhang zou het dan ook verkieslijk zijn dezelfde oplossing te kiezen als die welke in de twee voornoemde wetten is gekozen.

2. Het laat zich aanzien dat men met de ontworpen tekst, door de sancties die de gemeenten kunnen opleggen aan degenen die een gemeentereglement of -verordening overtreden als administratieve sancties te bestempelen, de toepassing heeft willen uitsluiten van de regels van algemeen strafrecht vervat in boek I van het Strafwetboek en in de aanvullende wetten ⁽²⁾.

Als dat zo is, moet dat duidelijk in de memorie van toelichting worden vermeld en moet de ontworpen tekst zelf aangeven welke regels toepasselijk zijn, bijvoorbeeld, in geval van een strafbaar feit gepleegd door een minderjarige, in geval van samenloop van verscheidene strafbare feiten of inzake rechtvaardigings- en verschoningsgronden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Voordrachtformulier

Aangezien het ontworpen artikel 3, § 12, van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat bij de politierechtbank hoger beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing van een

⁽¹⁾ Arbeidsrechtbank van Bergen (eerste kamer), 2 mei 1995, Chron. dr. soc., 1996, blz. 147; J.T.T., 1996, blz. 84.

⁽²⁾ Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies L. 11.277/1 van 4 februari 1971 over een voorontwerp dat de wet van 30 juni 1971 geworden is betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten (*Belgisch Staatsblad* van 13 juli, err. 16 juli en 18 november),

« Het is ook nodig de aandacht te vestigen op het speciale karakter van de geldboeten die het ontwerp wil invoeren.

Uiteraard zijn deze geldboeten geen straffen zoals bepaald in artikel 7 van het Strafwetboek.

— Hieruit volgt dat ze zowel tegen een rechtspersoon als tegen een natuurlijk persoon kunnen worden uitgesproken.

— Uit het niet-strafrechtelijk karakter van de voorgestelde geldboete volgt ook dat de wetgeving op de opdecimen hier niet van toepassing is (wet van 5 maart 1952, gewijzigd bij de wet van 22 december 1969). » (Gedr. Stuk, Kamer, zitting 1970-1971, n° 939-1, blz. 9).

devant le tribunal de police, le texte en projet concerne l'organisation judiciaire et devra être présenté également par le ministre de la Justice.

Arrêté de présentation

On écrira :

« Notre ministre de l'Intérieur et Notre ministre de la Justice ... et de déposer à la Chambre le projet de loi dont la teneur suit : ».

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 119*bis*, § 12, en projet, de la nouvelle loi communale qui prévoit qu'un « recours par requête écrite » peut être introduit auprès du tribunal de police contre la décision administrative imposant une sanction administrative, règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 3

Article 119bis en projet de la nouvelle loi communale

Paragraphe 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, en vertu du principe de la légalité des peines prévu à l'article 14 de la Constitution, les mots « arrêté royal ou arrêté ministériel » seront omis.

Paragraphe 2

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire : « ..., à moins qu'une loi, décret ou ordonnance n'en ait prévu : », et, au 4^o, il convient de préciser que la fermeture administrative peut être temporaire ou définitive.

Paragraphe 3

Dans l'exposé des motifs, on peut lire le commentaire suivant :

« Il relève de la compétence du conseil communal de juger s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives lors de l'application de ses ordonnances de police et de ses règlements. L'alinéa 3 de l'article 119 (lire le paragraphe 3 de l'article 119*bis*) stipule clairement que le conseil ne peut pas imposer simultanément une sanction pénale et une sanction administrative. On ne peut non plus combiner les deux dans un même règlement.

Ainsi les deux sortes de procédures se distinguent clairement. ».

Le texte examiné ne traduit pas clairement cette intention. Il devrait être revu pour faire apparaître qu'on ne peut combiner dans un même règlement des sanctions pénales et des sanctions administratives.

ambtenaar om een administratieve sanctie op te leggen, heeft de ontworpen tekst betrekking op de rechterlijke organisatie en moet hij ook door de minister van Justitie worden voorgedragen.

Indieningsbesluit

Men schrijve :

« Onze minister van Binnenlandse Zaken en Onze minister van Justitie zijn ermee belast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de wetgevende kamers voor te leggen en bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen : ».

Dispositief

Artikel 1

Het ontworpen artikel 119*bis*, § 12, van de nieuwe gemeentewet, luidens hetwelk « bij verzoekschrift hoger beroep » kan worden ingesteld bij de politierechtbank tegen een administratieve beslissing waarbij een administratieve sanctie wordt opgelegd, regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 3

Het ontworpen artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet

Paragraaf 1

In het eerste lid moeten, krachtens het beginsel van de wettelijkheid van de straffen, vastgesteld in artikel 14 van de Grondwet, de woorden « koninklijk besluit of ministerieel besluit » vervallen.

Paragraaf 2

In het eerste lid schrijve men : « ..., tenzij een wet, decreet of ordonnantie daarin reeds heeft voorzien, de ... », en in 4^o behoort te worden gepreciseerd dat de administratieve sluiting tijdelijk of definitief kan zijn.

Paragraaf 3

In de memorie van toelichting staat het volgende te lezen :

« Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenteraad te beslissen of het opportuun is om voor de beteugeling van zijn politieverordeningen en reglementen te opteren voor strafsancities of voor administratieve sancties. De derde paragraaf van artikel 119*bis* voorziet hierbij uitdrukkelijk dat de raad niet terzelfder tijd een strafsancie en een administratieve sanctie kunnen (lees : kan) opleggen. Men kan in hetzelfde reglement ook beide niet combineren.

Op deze wijze worden de twee soorten van procedures ook duidelijk uit elkaar gehouden. ».

Die bedoeling komt niet duidelijk tot uiting in de onderzochte tekst. Hij zou herzien moeten worden om duidelijk aan te geven dat in eenzelfde reglement niet tegelijkertijd strafrechtelijke sancties en administratieve sancties kunnen worden opgelegd.

Paragraphe 4

Comme suggéré dans l'exposé des motifs, il convient de prévoir que l'avertissement est adressé au contrevenant par lettre recommandée à la poste.

Paragraphe 7

Pour éviter une mauvaise compréhension du texte, il serait préférable d'écrire à l'alinéa 1^{er} :

« Si les faits sont à la fois constitutifs d'une infraction pénale et d'une infraction administrative ... (la suite comme au projet). ».

Paragraphe 8

On écrira :

« Dans le cas visé au § 7, alinéa 1^{er}, le procureur du Roi dispose d'un délai d'un mois ... pour informer le fonctionnaire que des poursuites pénales ont été engagées ou qu'une information ou une instruction judiciaire ont été entamées. » ⁽¹⁾.

Paragraphe 9

À l'alinéa 1^{er}, 3^o, l'on écrira, conformément à l'exposé des motifs : « ... a le droit de se faire assister ou représenter par un conseil ».

Paragraphe 10

En vertu de l'article 119bis, § 10, dernière phrase, en projet, la sanction administrative doit être imposée par le fonctionnaire compétent dans les six mois à compter de l'infraction.

Cette disposition se borne à fixer le délai dans lequel il peut infliger une amende administrative mais ne détermine pas le délai de prescription de l'action administrative devant le tribunal de police.

Il convient dès lors que le texte en projet règle cette question et détermine les éventuelles causes d'interruption et de suspension de la prescription.

En effet, la qualification d'administrative donnée à la sanction ainsi que la référence faite aux dispositions du Code judiciaire empêchent que l'on puisse appliquer les règles d'interruption et de suspension de la prescription prévues par le titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Paragraphe 12

Outre l'observation générale, le paragraphe 12 en projet, suscite la question de savoir si, au lieu de déclarer applicables à la procédure devant le tribunal de police les dispositions du Code judiciaire, il ne vaudrait pas mieux faire application des règles de la procédure pénale.

En tout cas, les auteurs de l'avant-projet doivent clarifier certains points, notamment celui de savoir en quelle qualité la commune interviendrait à la cause (partie demanderesse, partie défenderesse, partie poursuivante, partie civile, ...) et quels sont les recours dont la décision

Paragraaf 4

Zoals voorgesteld in de memorie van toelichting, dient te worden bepaald dat de waarschuwing bij een ter post aangetekende brief aan de overtreder wordt gestuurd.

Paragraaf 7

Om te voorkomen dat de tekst verkeerd begrepen wordt, zou het beter zijn in het eerste lid het volgende te schrijven :

« Indien de feiten zowel een strafrechtelijk als een administratiefrechtelijk delict vormen ... ».

Paragraaf 8

Men schrijve :

« In het in § 7, eerste lid, genoemde geval beschikt de procureur des Konings over een termijn van een maand ... om de ambtenaar erover in te lichten dat tot strafvervolgging is overgegaan of dat een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek is ingesteld. » ⁽¹⁾.

Paragraaf 9

In het eerste lid, 3^o, schrijve men, overeenkomstig de memorie van toelichting : « ... het recht heeft om zich te laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman ».

Paragraaf 10

Krachtens het ontworpen artikel 119bis, § 10, laatste zin, moet de administratieve sanctie binnen zes maanden nadat het strafbare feit gepleegd is, worden opgelegd door de bevoegde ambtenaar.

Deze bepaling stelt alleen maar de termijn vast waarbinnen die ambtenaar een administratieve geldboete kan opleggen, maar niet de termijn van verjaring van de administratieve vordering bij de politierechtbank.

De ontworpen tekst dient deze kwestie dan ook te regelen en de eventuele gronden voor stuiting of schorsing van de verjaring te bepalen.

Doordat de sanctie als administratieve sanctie wordt gekwalificeerd en verwezen wordt naar de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, kunnen immers de regels voor stuiting en schorsing van de verjaring, waarin de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering voorziet, niet worden toegepast.

Paragraaf 12

Los van de algemene opmerking doet paragraaf 12 de vraag rijzen of het niet beter zou zijn om, in plaats van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing te verklaren op de procedure bij de politierechtbank, de regels inzake strafvordering toe te passen.

In ieder geval moeten de stellers van het voorontwerp meer duidelijkheid scheppen omtrent een aantal zaken, onder meer in verband met de vraag in welke hoedanigheid de gemeente in de zaak zou optreden (verzoekende partij, verwerende partij, vervolgende partij, burgerlijke par-

⁽¹⁾ Cette suggestion reprend le texte de l'article 35 de la loi du 21 décembre 1998 précitée.

⁽¹⁾ In dit voorstel is de tekst van artikel 35 van de genoemde wet van 21 december 1998 overgenomen.

du tribunal de police est susceptible de faire l'objet (*quid* de l'opposition ? *quid* des voies de recours extraordinaires ?).

Par ailleurs, il est pour le moins paradoxal que la commune puisse introduire un recours contre la décision du fonctionnaire qu'elle aura elle-même désigné, conformément au paragraphe 13 du même article, pour pouvoir infliger une amende administrative.

Art. 4

L'article 123, 12°, en projet, confère au collège des bourgmestre et échevins le pouvoir d'infliger les sanctions administratives de la suspension, du retrait ou de la fermeture visées à l'article 119*bis*, § 2, en projet.

L'avant-projet laisse toutefois dans l'ombre le point de savoir si la procédure, telle qu'elle est réglée à l'article 119*bis*, §§ 8 à 12, en projet, s'applique également dans l'hypothèse où les sanctions sont prononcées par le collège des bourgmestre et échevins.

Art. 5

Cette disposition n'est pas à sa place dans l'avant-projet examiné.

En effet, celui-ci a pour objet d'instaurer un système de sanctions administratives, ainsi que son intitulé même l'affirme.

Or, à l'article 5, il n'est plus question de sanctions administratives mais bien de mesures de police justifiées par l'urgence.

Par ailleurs, la disposition envisagée vient s'ajouter aux articles 133 et 134 de la nouvelle loi communale ainsi qu'à d'autres législations, comme les articles 21 et 22 du RGPT, qui confèrent au bourgmestre le pouvoir de prendre en cas d'urgence des mesures de police de même nature que celles que la disposition examinée l'habilite à prendre.

De plus, la disposition de l'article 134*ter*, en projet, est extrêmement vague lorsqu'elle permet au bourgmestre d'agir « dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux ».

Enfin, aucune procédure n'est prévue qui permettrait à celui qui fait l'objet d'une telle mesure de faire valoir ses objections.

Art. 6

Cette disposition appelle une même observation que celle qui est faite à propos de l'article 5, en ce qu'elle n'est pas non plus à sa place dans un avant-projet qui traite de sanctions administratives.

Cet article innove en introduisant une nouvelle notion, celle de « dérangement public ».

Selon l'exposé des motifs, « bon nombre de situations de dérangement peuvent difficilement être intégrées sous la notion d'« ordre public » ».

En vérité, on n'aperçoit pas ce qui différencie un « trouble de l'ordre public » d'un « dérangement public » ⁽¹⁾. Les

tij, ...) en met de vraag welke beroepen tegen de beslissing van de politierechtbank kunnen worden ingesteld (verzet ? buitengewone rechtsmiddelen ?).

Bovendien is het op zijn minst paradoxaal dat de gemeente beroep kan instellen tegen de beslissing van de ambtenaar die ze, overeenkomstig paragraaf 13 van hetzelfde artikel, zelf heeft aangewezen om een administratieve geldboete te kunnen opleggen.

Art. 4

Het ontworpen artikel 123, 12°, verleent het college van burgemeester en schepenen de bevoegdheid om de administratieve sancties schorsing, intrekking of sluiting, genoemd in het ontworpen artikel 119*bis*, § 2, op te leggen.

Het voorontwerp laat echter in het ongewisse of de rechtspleging, zoals die geregeld wordt in het ontworpen artikel 119*bis*, §§ 8 tot 12, ook van toepassing is in het geval dat de sancties uitgesproken worden door het college van burgemeester en schepenen.

Art. 5

Deze bepaling hoort niet thuis in het onderzochte voorontwerp.

De bedoeling van dit voorontwerp bestaat er immers in een regeling inzake administratieve sancties in te voeren, zoals het opschrift zelf aangeeft.

In artikel 5 gaat het echter niet meer om administratieve sancties, maar om politiemaatregelen die gerechtvaardigd worden door dringende noodzakelijkheid.

Bovendien komt de voorgenomen bepaling bovenop de artikelen 133 en 134 van de nieuwe gemeentewet, alsook bovenop andere wetgeving, zoals de artikelen 21 en 22 van het ARAB, waarbij de burgemeester de bevoegdheid wordt verleend om in geval van dringende noodzakelijkheid soortgelijke politiemaatregelen uit te vaardigen als die welke hij krachtens de onderzochte bepaling mag uitvaardigen.

Daarbij komt dat het ontworpen artikel 134*ter* uiterst vaag is wanneer het de burgemeester toestaat op te treden « wanneer elke verdere vertraging een ernstig nadeel zou kunnen berokkenen ».

Ten slotte wordt in geen enkele procedure voorzien die de persoon waartegen zulk een maatregel wordt uitgevaardigd, de mogelijkheid biedt zijn bezwaren te doen gelden.

Art. 6

Bij deze bepaling dient een zelfde opmerking te worden gemaakt als die welke gemaakt is bij artikel 5, aangezien ook deze bepaling niet thuishoort in een voorontwerp dat over administratieve sancties handelt.

Dit artikel voert een nieuw begrip in, namelijk « openbare overlast ».

Luidens de memorie van toelichting « (kunnen) vele toestanden van overlast (...) moeilijk begrepen worden onder (het) begrip « openbare orde » ».

Het is heus niet duidelijk waarin « verstoring van de openbare orde » verschilt van « openbare overlast ». De

⁽¹⁾ Un « dérangement » se définit d'ailleurs comme une « mise en désordre » (Le Robert électronique).

exemples que le projet donne s'assimilent d'ailleurs à des atteintes à la tranquillité publique.

Il serait souhaitable que les auteurs de l'avant-projet renoncent à une notion aussi vague que celle-ci. En tout état de cause, il serait préférable, de modifier, pour autant que de besoin, l'article 135, § 2, 2°, relatif à la tranquillité publique.

OBSERVATIONS FINALES

1. L'avant-projet est particulièrement mal rédigé et contient un grand nombre d'erreurs de langue et d'approximations juridiques avec tous les inconvénients qui s'ensuivent pour la sécurité juridique, pourtant indispensable dans un texte qui vise à établir des sanctions administratives.

Il s'avère dès lors nécessaire que les auteurs de l'avant-projet le réexamine minutieusement avant de le déposer devant les Chambres législatives.

Du point de vue de la correction de la langue, le texte néerlandais énonce, à titre d'exemple, plusieurs fautes qui, sous réserve des observations de fond faites dans le présent avis, devraient être corrigées.

voorbeelden die in het ontwerp gegeven worden, stemmen trouwens overeen met verstoring van de openbare rust.

De stellers van het ontwerp zouden zulk een vaag begrip beter niet gebruiken. Het zou in ieder geval verkieslijk zijn artikel 135, § 2, 2°, betreffende de openbare rust voor zover nodig te wijzigen.

SLOTOPMERKINGEN

1. Het voorontwerp is bijzonder slecht gesteld en bevat tal van taalfouten en juridische onnauwkeurigheden met alle bezwaren vanden voor de rechtszekerheid, die nochtans absoluut vereist is in een regeling waarbij administratieve sancties worden vastgesteld.

Het lijkt dan ook nodig dat de stellers van het voorontwerp de tekst zorgvuldig herzien alvorens hem bij de Wetgevende Kamers in te dienen.

Uit een oogpunt van correct taalgebruik zouden in de Nederlandse tekst, onder voorbehoud van de in dit advies gemaakte inhoudelijke opmerkingen, onder meer de volgende barbarismen verbeterd moeten worden :

Art. 3

Het ontworpen artikel 119bis

Paragraaf 1

Men schrijve : « straffen stellen » in plaats van « straffen voorzien ».

Paragraaf 2

Men schrijve : « afgegeven toestemming » in plaats van « afgeleverde toelating ».

Paragraaf 4

Men schrijve : « gestelde sancties » in plaats van « voorziene sancties » alsook « eerst » in plaats van « slechts ».

Paragraaf 5

Men schrijve : « evenredig met de ernst van de feiten » in plaats van « proportioneel in functie van de zwaarte van de feiten ».

Paragraaf 7

In het eerste lid schrijve men : « toegestuurd aan » in plaats van « toegestuurd naar » alsook « overgezonden » in plaats van « overgemaakt ». De laatste opmerking geldt *mutatis mutandis* voor heel het ontwerp.

Paragraaf 8

Het woord « sanctioneren » betekent volgens Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, « sanctie verlenen aan, synoniem goedkeuren, bekrachtigen » en « waarborgen ». De term « sanctioneren » kan in een regelgevende tekst dus niet in de betekenis van « bestraffen » worden gebruikt. Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

2. Du point de vue de la légistique formelle, les phrases liminaires sont mal rédigées. Plus particulièrement, il y a lieu d'indiquer les modifications encore en vigueur subies par les textes que l'avant-projet entend modifier ou abroger.

Il convient de tenir compte des formules proposées par le Conseil d'État dans « Légistique formelle. Recommandations et formules » ⁽¹⁾.

Ainsi, par exemple :

a) à l'article 2, on écrira : « ... les alinéas 4 et 7 sont abrogés »;

b) à l'article 119bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, on écrira : « ... contre les infractions à ses règlements et ordonnances ». La même observation vaut pour le paragraphe 2;

c) à l'article 119bis, § 2, alinéa 2, en projet, on remplacera le mot « que » par le mot « et » et l'on écrira « le collègue des bourgmestre et échevins »;

d) à l'article 119bis, § 9, alinéa 2, *in fine*, en projet, les mots « conformément à sa requête en vertu de l'alinéa 1^{er}, 2^o, de ce paragraphe » sont inutiles et seront omis;

e) l'article 119bis, § 7, en projet, mentionne « au fonctionnaire visé au § 13 ». L'article 119bis, § 8, mentionne « le fonctionnaire visé au paragraphe neuf ». L'article 119bis, § 9, dispose que « lorsque le fonctionnaire (non autrement précisé) décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative, il communique au contrevenant ... ».

Afin de donner plus de cohérence au texte en projet, il est suggéré de préciser, à l'article 119bis, § 2, alinéa 2, en projet, que l'amende administrative est infligée par le fonctionnaire désigné à cette fin par la commune, « ci-après dénommé le fonctionnaire ».

Ce fonctionnaire ne peut être le même que celui qui constate les infractions.

Paragraaf 9

In het tweede lid zou het woord « desgevallend » vervangen moeten worden door de woorden « in voorkomend geval ».

2. Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt zijn de inleidende zinnen slecht gesteld. Meer in het bijzonder dienen de nog geldende wijzigingen die zijn aangebracht in de teksten tot wijziging of opheffing waarvan het voorontwerp strekt, te worden vermeld.

Er behoort rekening te worden gehouden met de formulieren die de Raad van State voorstelt in « Wetgevingstechniek. Aanbevelingen en formules » ⁽¹⁾.

Zo bijvoorbeeld :

a) schrijf men in artikel 2 : « ... worden het vierde en het zevende lid opgeheven »;

b) schrijf men in het ontworpen artikel 119bis, § 1, eerste lid : « De raad kan straffen stellen » in plaats van « De raad kan straffen voorzien »; in paragraaf 2, eerste lid, schrijf men : « de volgende ... sancties » in plaats van « volgende ... sancties »;

c) behoort in het ontworpen artikel 119bis, § 2, het woord « als » vervangen te worden door het woord « en »;

d) moeten in het ontworpen artikel 119bis, § 9, tweede lid, de woorden « conform zijn verzoek krachtens het eerste lid, 2^o, van deze paragraaf » als overbodig vervallen;

e) staat in het ontworpen artikel 119bis, § 7, « de in § 13 bedoelde ambtenaar », « de krachtens § 13 aangewezen ambtenaar », en in artikel 119bis, § 8, « de ambtenaar bedoeld in paragraaf negen »; voorts bepaalt artikel 119bis, § 9, het volgende : « wanneer de (niet nader bepaalde) ambtenaar beslist dat er reden is om de administratieve procedure aan te vatten, deelt hij de overtreder ... mee ».

Om meer samenhang te brengen in de ontworpen tekst, wordt voorgesteld in het ontworpen artikel 119bis, § 2, tweede lid, te bepalen dat de administratieve geldboete opgelegd wordt door de ambtenaar die daartoe door de gemeente is aangewezen, gevolgd door de vermelding « hierna te noemen de ambtenaar ».

Die ambtenaar mag niet dezelfde zijn als diegene die de strafbare feiten constateert.

⁽¹⁾ À ce sujet voir *site Internet* <http://www.raadvst-consetat.be/pdf/Lforf1.pdf>.

⁽¹⁾ Zie wat dat betreft *website* : <http://www.raadvst-consetat.be/pdf/Wetgt1.pdf>.

La chambre était composée de

MM. :

R. ANDERSEN, *président de chambre*;

C. WETTINCK,
P. LIENARDY, *conseillers d'État*;

Mme :

M. PROOST, *greffier*.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. A. LEFEBVRE, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

Le greffier,

M. PROOST

Le président,

R. ANDERSEN

De kamer was samengesteld uit

HH. :

R. ANDERSEN, *kamervoorzitter*;

C. WETTINCK,
P. LIENARDY, *staatsraden*;

Mevr. :

M. PROOST, *griffier*.

Het verslag werd uitgebracht door de heer L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer A. LEFEBVRE, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer R. ANDERSEN.

De griffier,

M. PROOST

De voorzitter,

R. ANDERSEN

PROJET DE LOI

ALBERT II, ROI DES BELGES,

À tous, présents et à venir,
SALUT.

Sur la proposition de Notre ministre de l'Intérieur
et de Notre ministre de la Justice,

NOUS AVONS ARRÊTÉS ET ARRÊTONS :

Notre ministre de l'Intérieur et Notre ministre de la Justice sont chargés de présenter en Notre nom aux Chambres législatives et d'introduire à la Chambre des représentants le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

Cette loi règle une matière telle que visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 119 de la nouvelle loi communale, les alinéas quatre et sept sont abrogés.

Art. 3

Dans la nouvelle loi communale, il est inséré un article 119bis, rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Le conseil peut prévoir des peines contre les infractions à ses règlements et ordonnances, à moins qu'une loi, décret ou ordonnance n'en ait fixé. Ces peines ne pourront excéder les peines de police.

Les amendes pénales plus fortes que celles autorisées par la présente loi, qui sont portées par les règlements et ordonnances actuellement en vigueur, sont réduites de plein droit au maximum des amendes de police.

§ 2. Le conseil peut aussi prévoir les sanctions administratives suivantes contre les infractions à ses règlements et ordonnances, à moins qu'une loi, décret ou ordonnance n'en ait prévu :

- 1° l'amende administrative s'élevant au maximum à 10 000 francs;
- 2° la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;
- 3° le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;
- 4° la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.

WETSONTWERP

ALBERT II, KONING DER BELGEN,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze minister van Binnenlandse Zaken en Onze minister van Justitie,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze minister van Binnenlandse Zaken en Onze minister van Justitie zijn gelast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen :

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 119 van de nieuwe gemeentewet worden het vierde en het zevende lid opgeheven.

Art. 3

In de nieuwe gemeentewet wordt een artikel 119bis, luidend als volgt, ingevoegd :

« § 1. De raad kan straffen stellen op de overtreding van zijn reglementen en verordeningen, tenzij een wet, decreet of ordonnantie daarin heeft voorzien. Die straffen mogen de politiestraffen niet te boven gaan.

De strafrechtelijke geldboeten die door de thans geldende reglementen en verordeningen bepaald zijn en hoger zijn dan door deze wet is geoorloofd, worden van rechtswege verminderd tot het maximum van de politiegeldboeten.

§ 2. De raad kan eveneens, tenzij een wet, decreet of ordonnantie daarin reeds heeft voorzien, de volgende administratieve sancties stellen op de overtreding van zijn reglementen en verordeningen :

- 1° de administratieve geldboete met een maximum van 10 000 frank;
- 2° de administratieve schorsing van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning;
- 3° de administratieve intrekking van een door de gemeente afgeleverde toelating of vergunning;
- 4° de administratieve sluiting van een instelling die tijdelijk of definitief kan zijn.

L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire désigné à cette fin par la commune, ci-après dénommé « le fonctionnaire ».

La suspension, le retrait et la fermeture visés ci-dessus sont imposés par le collège des bourgmestre et échevins.

§ 3. Le conseil ne peut imposer simultanément une sanction pénale et une sanction administrative pour les mêmes infractions à ses règlements et ordonnances, mais ne peut prévoir qu'une des deux.

§ 4. Les sanctions 2° à 4° prévues au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, ne peuvent être imposées qu'après que le contrevenant ait reçu un avertissement préalable. Cet avertissement comprend un extrait du règlement ou de l'ordonnance transgressé.

§ 5. La sanction administrative est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent, et en fonction de l'éventuelle récidive.

La constatation de plusieurs contraventions concomitantes aux mêmes règlement ou ordonnance donnera lieu à une sanction administrative unique, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits.

§ 6. Les infractions sont constatées par procès-verbal par un fonctionnaire de police ou par un agent auxiliaire de police.

§ 7. Si les faits sont à la fois constitutifs d'une infraction pénale et d'une infraction administrative, l'original du procès-verbal est envoyé au procureur du Roi. Une copie est transmise au fonctionnaire.

Lorsque l'infraction n'est punie que par une sanction administrative, l'original du procès-verbal est envoyé uniquement au fonctionnaire.

§ 8. Dans le cas visé au paragraphe 7, alinéa 1^{er}, le procureur du Roi dispose d'un délai d'un mois, à compter du jour de la réception de l'original du procès-verbal, pour informer le fonctionnaire qu'une enquête préparatoire ou judiciaire a été ouverte ou qu'une accusation en matière pénale a été entamée. Cette communication éteint la possibilité pour le fonctionnaire d'imposer une amende administrative. Le fonctionnaire ne peut infliger l'amende administrative avant l'échéance de ce délai, sauf communication préalable par le procureur du Roi que ce dernier ne souhaite pas réserver de suite au fait. Passé ce délai, les faits ne pourront être sanctionnés que de manière administrative.

§ 9. Lorsque le fonctionnaire décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative, il communique au contrevenant, par lettre recommandée à la poste :

1° les faits à propos desquels la procédure a été entamée;

2° le fait que le contrevenant a la possibilité d'exposer par écrit, par lettre recommandée à la poste, ses moyens de défense dans un délai de quinze jours

De administratieve geldboete wordt opgelegd door de ambtenaar die daartoe door de gemeente wordt aangewezen, hierna te noemen « de ambtenaar ».

De hierboven bedoelde schorsing, intrekking en sluiting worden opgelegd door het college van burgemeester en schepenen.

§ 3. De raad kan op dezelfde inbreuken van zijn reglementen en verordeningen niet tegelijkertijd een strafsancie én een administratieve sancie opleggen, maar kan slechts één van beide voorzien.

§ 4. De in paragraaf 2, eerste lid, gestelde sancties 2° tot en met 4° kunnen eerst worden opgelegd nadat de overtreder voorafgaand een waarschuwing heeft ontvangen. Deze waarschuwing bevat een uittreksel van het overtreden reglement of de overtreden verordening.

§ 5. De administratieve sancie is proportioneel in functie van de zwaarte van de feiten die haar verantwoordt, en in functie van eventuele herhaling.

De vaststelling van meerdere samenlopende inbreuken op hetzelfde reglement of dezelfde verordening zal het voorwerp uitmaken van één enkele administratieve sancie, in verhouding tot de ernst van het geheel van de feiten.

§ 6. De overtredingen worden bij proces-verbaal vastgesteld door een politieambtenaar of door een hulpagent van politie.

§ 7. Indien de feiten zowel een strafrechtelijk als een administratiefrechtelijk delict vormen, wordt het origineel van het proces-verbaal toegestuurd aan de procureur des Konings. Een afschrift wordt overgezonden aan de ambtenaar.

Indien de overtreding enkel met een administratieve sancie wordt bestraft, wordt het origineel van het proces-verbaal uitsluitend aan de ambtenaar overgezonden.

§ 8. In het in paragraaf 7, eerste lid, bedoelde geval beschikt de procureur des Konings over een termijn van één maand, te rekenen van de dag van de ontvangst van het origineel van het proces-verbaal, om de ambtenaar in te lichten dat een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek werd opgestart of een strafrechtelijke vervolging werd ingesteld. Deze mededeling doet de mogelijkheid vervallen voor de ambtenaar om een administratieve geldboete op te leggen. Vóór het verstrijken van deze termijn kan de ambtenaar geen administratieve geldboete opleggen, behoudens voorafgaande mededeling door de procureur des Konings dat deze geen gevolg aan het feit wenst te geven. Na het verstrijken van deze termijn kunnen de feiten enkel nog administratiefrechtelijk worden gesanctioneerd.

§ 9. Wanneer de ambtenaar beslist dat er reden is om de administratieve procedure aan te vatten, deelt hij de overtreder door middel van een ter post aangezekend schrijven mee :

1° de feiten met betrekking tot dewelke de procedure is opgestart;

2° het feit dat de overtreder de gelegenheid heeft, om, binnen de vijftien dagen te rekenen van de datum van kennisgeving van het aangetekend schrij-

à compter du jour de la notification de la lettre recommandée, et qu'il a à cette occasion le droit de demander au fonctionnaire la présentation orale de sa défense;

3° le fait que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par un conseil;

4° le fait que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;

5° une copie en annexe du procès-verbal visé au paragraphe 6.

Le fonctionnaire détermine, le cas échéant, le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Si le fonctionnaire estime qu'une amende n'excédant pas les 2 500 francs doit être imposée, le contrevenant n'a pas le droit de demander la présentation orale de sa défense.

§ 10. À l'échéance du délai, stipulé au paragraphe 9, 2°, ou avant l'échéance de ce délai, lorsque le contrevenant signifie ne pas contester les faits ou, le cas échéant, après la défense orale de l'affaire par le contrevenant ou son conseil, le fonctionnaire peut imposer les amendes administratives prévues par l'ordonnance de police.

Cette décision est notifiée au contrevenant par lettre recommandée.

Le fonctionnaire ne peut imposer une amende administrative à l'échéance d'un délai de six mois, à compter du jour où le fait est commis, les éventuelles procédures de recours non comprises.

§ 11. La décision d'imposer une amende administrative a force exécutoire à l'échéance du délai d'un mois à compter du jour de sa notification, sauf en cas d'appel en vertu du § 12.

§ 12. La commune en cas de non-imposition d'une amende administrative, ou le contrevenant peut introduire un recours par requête écrite auprès du tribunal de police dans le mois de la notification de la décision.

Le tribunal de police juge de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée.

Il peut soit confirmer, soit réformer la décision du fonctionnaire.

La décision du tribunal de police n'est pas susceptible d'appel.

Sans préjudice des deux alinéas précédents de ce paragraphe, les dispositions du Code judiciaire s'appliquent à l'appel auprès du tribunal de police.

§ 13. Le Roi règle par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la procédure de désignation par la commune du fonctionnaire qui infligera l'amende administrative, ainsi que la manière de percevoir l'amende administrative.

Les amendes administratives sont perçues au profit de la commune.

ven, zijn verweermiddelen uiteen te zetten bij een ter post aangetekend schrijven, en dat hij het recht heeft om bij deze gelegenheid de ambtenaar om een mondelinge verdediging van zijn zaak te verzoeken;

3° het feit dat de overtreder het recht heeft om zich te laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman;

4° het feit dat de overtreder het recht heeft zijn dossier te consulteren;

5° een afschrift van het in paragraaf 6 bedoelde proces-verbaal, gevoegd als bijlage.

De ambtenaar bepaalt in voorkomend geval de dag waarop de overtreder uitgenodigd wordt de mondelinge verdediging van zijn zaak voor te dragen.

Indien de ambtenaar van oordeel is dat er een geldboete moet worden opgelegd die niet hoger is dan 2 500 frank, heeft de overtreder niet het recht om een mondelinge verdediging van zijn zaak te verzoeken.

§ 10. Na verloop van de termijn, vermeld in paragraaf 9, 2°, of vóór het verstrijken van deze termijn, wanneer de overtreder te kennen geeft de feiten niet te betwisten of in voorkomend geval na de mondelinge verdediging van de zaak door de overtreder of zijn raadsman, kan de ambtenaar de door de politieverordening voorziene administratieve geldboete opleggen.

Deze beslissing wordt bij aangetekend schrijven ter kennis gebracht van de overtreder.

De ambtenaar kan geen administratieve geldboete opleggen na het verstrijken van een termijn van zes maanden, te rekenen van de dag waarop het feit werd gepleegd, de mogelijke beroepsprocedures niet inbegrepen.

§ 11. De beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete heeft uitvoerbare kracht na het verstrijken van een termijn van één maand vanaf haar kennisgeving, behoudens wanneer hoger beroep wordt aangetekend overeenkomstig § 12.

§ 12. De gemeente in het geval van beslissing tot het niet-opleggen van een administratieve geldboete, of de overtreder, kan binnen een termijn van één maand vanaf de kennisgeving bij de politierechtbank bij verzoekschrift hoger beroep instellen tegen de beslissing.

De politierechter beoordeelt de wettigheid en de proportionaliteit van de opgelegde geldboete.

Hij kan de beslissing van de ambtenaar hetzij bevestigen, hetzij hervormen.

Geen hoger beroep staat open tegen de beslissing van de politierechtbank.

Onverminderd de bepalingen van het eerste en het tweede lid van deze paragraaf zijn de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek toepasselijk op het beroep bij de politierechtbank.

§ 13. De Koning regelt bij een in Ministerraad overlegd besluit de procedure tot aanwijzing door de gemeente van de ambtenaar gelast met het opleggen van de administratieve geldboete, alsmede de wijze van inning van de administratieve geldboete.

De administratieve geldboeten worden geïnd ten bate van de gemeente.

Art. 4

Dans la nouvelle loi communale un 12°, libellé comme suit, est ajouté à l'article 123 : « l'imposition de la suspension, le retrait ou la fermeture visé à l'article 119bis, § 2 ».

Art. 5

Dans la nouvelle loi communale un article 134ter, libellé comme suit, est ajouté :

« Le bourgmestre peut, dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux, prononcer une fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées et après que le contrevenant ait fait valoir ses moyens de défense, sauf lorsque la compétence de prendre ces mesures, en cas d'extrême urgence, a été confiée à une autre autorité par une réglementation particulière.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège des bourgmestre et échevins à sa plus prochaine réunion.

Aussi bien la fermeture que la suspension ne peuvent excéder un délai de trois mois. La décision du bourgmestre est levée de droit à l'échéance de ce délai. ».

Art. 6

L'article 135, § 2, est complété par l'alinéa suivant :

« 7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public. ».

Donné à Bruxelles, le 2 mars 1999.

ALBERT

PAR LE ROI :

Le ministre de l'Intérieur,

L. VAN DEN BOSSCHE

Le ministre de la Justice,

T. VAN PARYS

Art. 4

In de nieuwe gemeentewet wordt aan het artikel 123 een 12°, luidend als volgt, toegevoegd : « het opleggen van de in artikel 119bis, § 2, bedoelde schorsing, intrekking of sluiting ».

Art. 5

In de nieuwe gemeentewet wordt een artikel 134ter, luidend als volgt, ingevoegd :

« Behoudens wanneer de bevoegdheid om in geval van hoogdringendheid een voorlopige sluiting van een instelling of de tijdelijke schorsing van een vergunning uit te spreken door een bijzondere regelgeving is toevertrouwd aan een andere overheid, kan de burgemeester wanneer elke verdere vertraging een ernstig nadeel zou kunnen berokkenen, die maatregelen nemen wanneer de voorwaarden van de uitbating van de instelling of van de vergunning niet worden nageleefd en nadat de overtreder de mogelijkheid werd geboden zijn verweermiddelen naar voren te brengen.

Die maatregelen vervallen dadelijk indien zij door het college van burgemeester en schepenen in de eerstvolgende vergadering niet worden bekrachtigd.

Zowel de sluiting als de schorsing kunnen een termijn van drie maanden niet overschrijden. Na verloop van deze termijn wordt de beslissing van de burgemeester van rechtswege geheven. ».

Art. 6

Artikel 135, § 2, wordt aangevuld met het volgende lid :

« 7° het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast. ».

Gegeven te Brussel, 2 maart 1999.

ALBERT

VAN KONINGSWEGE :

De minister van Binnenlandse Zaken,

L. VAN DEN BOSSCHE

De minister van Justitie,

T. VAN PARYS