



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 63.958/2/V  
du 30 août 2018

advies 63.958/2/V  
van 30 augustus 2018

sur

over

une proposition de loi  
‘modifiant la loi du  
24 juin 2013 relative aux  
sanctions administratives  
communales en ce qui  
concerne la prestation  
citoyenne’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging  
van de wet van 24 juni 2013  
betreffende de gemeentelijke  
administratieve sancties, wat  
de gemeenschapsdienst betreft’

Le 18 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit \* jusqu'au 3 septembre 2018, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales en ce qui concerne la prestation citoyenne', déposée par M. Christoph D'HAESE et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3063/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre des vacations le 30 août 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 août 2018.

\*

Op 18 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege\* verlengd tot 3 september 2018 een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, wat de gemeenschapsdienst betreft', ingediend door de heer Christoph D'HAESE c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2017-2018, nr. 3063/001).

Het voorstel is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 30 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 augustus 2018.

\*

---

\* Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

\* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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

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

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

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

– la prestation citoyenne n'est plus conçue comme une mesure alternative à l'amende administrative mais devient elle-même une cinquième forme de sanction pouvant être prévue par les conseils communaux pour les faits visés dans la loi <sup>1</sup> ;

– la prestation citoyenne pourra être « infligée » par le fonctionnaire sanctionnateur sans qu'il soit besoin pour ce dernier de recueillir préalablement l'accord du contrevenant, lequel ne peut plus lui-même en demander l'application <sup>2</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Voir l'article 2 de la proposition à l'examen.

<sup>2</sup> Voir l'article 3 de la proposition à l'examen.

<sup>3</sup> Voir l'arrêté-loi du 20 mai 1943 'approuvant la Convention adoptée par la Conférence internationale du travail au cours de sa session de 1930, à Genève, concernant le travail forcé ou obligatoire'.

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

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

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

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

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

Comme la prestation citoyenne envisagée par la proposition est infligée par un fonctionnaire et non par une « décision judiciaire »<sup>4</sup>, elle n'est pas « couverte » par cette exception à la définition du travail forcé ni par aucune autre des exceptions énoncées dans la Convention<sup>5</sup>.

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

La section de législation n'examine dès lors pas sa conformité au regard des autres normes internationales qui interdisent également le travail forcé<sup>6</sup>.

\*

<sup>4</sup> Pour les « peines de travail » résultant de « décisions judiciaires », voir les articles 7, alinéa 2, 3°, et 37quinquies à 37septies du Code pénal.

<sup>5</sup> Voir en ce sens les paragraphes 51, 52 et 123 à 128 du rapport 2007 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, consacré au travail forcé (Conférence internationale du travail, 96<sup>e</sup> session, 2007, Rapport III (partie 1B), « Étude d'ensemble relative à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957 »).

<sup>6</sup> Voir l'article 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 8 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 5 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

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

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

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

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

– de gemeenschapsdienst wordt niet meer als een alternatieve maatregel voor de administratieve geldboete opgevat, maar wordt op zijn beurt een vijfde sanctie die door de gemeenteraden opgelegd kan worden voor de in de wet bedoelde feiten;<sup>1</sup>

– de gemeenschapsdienst zal door de sanctionerend ambtenaar “opgelegd” kunnen worden, maar hij moet daartoe geen voorafgaande instemming meer verkrijgen van de overtreder en deze laatste kan er zelf niet meer om verzoeken.<sup>2</sup>

3. Volgens artikel 1 van Overeenkomst nr. 29 van de Internationale Arbeidsorganisatie van 28 juni 1930 betreffende de gedwongen arbeid, die bindend is voor België,<sup>3</sup> is België verplicht om op zijn grondgebied de gedwongen of verplichte arbeid “onder al zijn vormen” af te schaffen.

Volgens artikel 2 van die Overeenkomst wordt onder “gedwongen of verplichte arbeid” verstaan:

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

<sup>1</sup> Zie artikel 2 van het voorliggende voorstel.

<sup>2</sup> Zie artikel 3 van het voorliggende voorstel.

<sup>3</sup> Zie de besluitwet van 20 mei 1943 ‘tot goedkeuring der overeenkomst aangenomen door de internationale arbeidsconferentie tijdens haar zitting van 1930, te Genève, aangaande de gedwongen of verplichte arbeid’.

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

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

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

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

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

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

Aangezien de in het voorstel beoogde gemeenschapsdienst door een ambtenaar en niet bij een “rechterlijke beslissing” opgelegd wordt,<sup>4</sup> is hij niet “gedekt” door die uitzondering op de definitie van gedwongen arbeid, noch door enige andere uitzondering waarin de Overeenkomst voorziet.<sup>5</sup>

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

<sup>4</sup> Voor de “werkstraffen” die uit “rechterlijke beslissingen” voortvloeien, zie de artikelen 7, tweede lid, 3°, en 37quinquies tot 37septies van het Strafwetboek.

<sup>5</sup> Zie in die zin de paragrafen 51, 52 en 123 tot 128 van verslag 2007 over dwangarbeid van de Expertencommissie voor de toepassing van de overeenkomsten en aanbevelingen (Internationale Arbeidsconferentie, 96e zitting, 2007, Verslag III (deel 1B), “Étude d'ensemble relative à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957”).

Er wordt door de afdeling Wetgeving dan ook niet onderzocht of het in overeenstemming is met de andere internationale normen die de gedwongen arbeid eveneens verbieden.<sup>6</sup>

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

---

<sup>6</sup> Zie artikel 4 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 5 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.