

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 10 juin 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant des dispositions visant (à) améliorer le fonctionnement de la police communale", a donné le 13 juin 1991 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 juni 1991 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 "houdende bepalingen tot verbetering van de werking van de gemeentepolitie", heeft op 13 juni 1991 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE.

Conformément à l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, et à l'article 3 de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base, au sens de l'article 2, § 1er, 1E, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, les articles 3 et 5 de la loi en projet, qui concernent l'un, le statut du personnel et l'autre, l'organisation du travail au sein de la police communale, devraient être soumis à la négociation syndicale.

Il n'apparaît pas du dossier que cette formalité substantielle aurait été accomplie.

Dès lors, les observations qui suivent sont formulées sous la réserve de l'accomplissement de la formalité précitée.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.INTITULE.

L'intitulé doit figurer non avant l'article 1er du projet, mais avant l'arrêté de présentation.

.../...

La loi en projet constituant une modification de la nouvelle loi communale, son intitulé devrait être rédigé comme suit :

"Projet de loi modifiant la nouvelle loi communale".

ARRETE DE PRESENTATION.

Etant donné que la loi en projet traite de l'exercice de la police judiciaire, le Ministre de la Justice doit être visé à la fois dans la formule de proposition et dans la formule de présentation. Il doit en outre contresigner le projet.

DISPOSITIF.

Article 1er.

1. Selon l'exposé des motifs, l'article 171bis de la nouvelle loi communale doit être inséré dans le chapitre Ier "Dispositions générales".

Le dispositif omet de l'indiquer.

2. La police communale exerce deux missions : d'une part, la police administrative qui vise au maintien de l'ordre public, c'est-à-dire la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques, et d'autre part, la police judiciaire qui recherche les infractions pénales, en rassemble les preuves

.../...

et livre leurs auteurs aux tribunaux répressifs. Le bourgmestre est le chef de la police communale dans l'exercice des missions de police administrative de celle-ci (article 172 de la nouvelle loi communale); dans certains cas, il est également l'organe de la police judiciaire.

3. L'alinéa 1er de l'article en projet dispose que c'est sous l'autorité du bourgmestre que le chef de corps est chargé de la direction, de l'organisation et de la répartition des tâches du corps de police. Cette formulation est trop large, compte tenu de ce que l'article est inséré dans le chapitre intitulé "Dispositions générales", qui vise tant la police administrative que la police judiciaire. En effet, lorsqu'il s'agit de l'exercice de la police judiciaire ne relevant pas du bourgmestre, le chef de corps se trouve sous la direction des autorités judiciaires.

4. L'alinéa 2 de l'article en projet prévoit que le chef de corps a l'obligation d'informer le bourgmestre de l'exécution de ses missions. Une telle obligation ne se conçoit pas pour les missions de police judiciaire ne relevant pas du bourgmestre. Selon l'exposé des motifs et les explications du délégué du Ministre, il s'agit d'assurer une bonne gestion du corps de police. Cette intention ne ressort cependant pas du texte en projet.

5. En conclusion, l'article en projet doit être revu.

.../...

Article 2.

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"L'article 172, alinéa 2, de la même loi est remplacé par l'alinéa suivant :".

2. Il est proposé de supprimer le mot "pénaux". En effet, l'article en projet concerne les missions de police administrative et est inséré dans la section y relative. Il convient, dès lors, de viser tous les faits -qu'ils soient ou non constitutifs d'une infraction -susceptibles de troubler l'ordre public; mais surtout, il y a lieu d'éviter toute confusion entre police administrative et police judiciaire, confusion que pourrait susciter l'utilisation du mot "pénaux".

Si les faits de nature à mettre en cause l'ordre public constituent des infractions, l'information du bourgmestre devra se faire dans le respect des règles légales, notamment du Code d'instruction criminelle.

3. La fin de l'alinéa en projet serait mieux rédigée comme suit : "... des faits importants qui sont de nature à troubler la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques".

Article 4.

.../...

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"L'article 194 de la même loi est complété par l'alinéa suivant :".

2. La disposition en projet vise les inspecteurs de police et inspecteurs principaux "qui ont une ancienneté de service de 5 ans au moins". Si l'intention de l'auteur du projet est de requérir une ancienneté de cinq ans dans le grade d'inspecteur ou d'inspecteur principal, il conviendrait de le préciser.

3. L'article en projet prévoit que les commissaires de police et les commissaires de police adjoints peuvent déléguer certaines fonctions de police judiciaire "avec l'accord du bourgmestre". Le bourgmestre ne peut intervenir dans l'exercice de missions de police judiciaire, lorsque celles-ci ne relèvent pas de sa compétence. Si, conformément à l'article en projet, les commissaires de police et commissaires de police adjoints délèguent certaines fonctions relevant de l'exercice de la police judiciaire, cette délégation doit se faire sous le seul contrôle des autorités judiciaires.

Il s'ensuit que les mots "avec l'accord du bourgmestre" doivent être omis.

Article 5.

.../...

En ce qui concerne les procès-verbaux visés à l'alinéa 4, il convient de rappeler un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 9 mai 1990 (1) qui précise que ce n'est qu'exceptionnellement que la loi accorde à certains procès-verbaux de police qu'elle énumère une valeur spéciale (voir articles 154 et 189 du Code d'instruction criminelle).

En dehors de ces cas, la plupart des procès-verbaux ne valent qu'à titre de renseignement dont l'appréciation appartient au juge du fond.

Article 6.

Cet article tend à permettre au Roi de régler la perception par le conseil communal d'une redevance pour des missions de police administrative.

L'expression "police administrative" désigne l'ensemble des pouvoirs accordés aux autorités administratives par la loi ou en vertu de celle-ci et qui permettent à ces autorités d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux droits et libertés individuelles (2).

(1) J.L.M.B. 1991, page 226.

(2) J. DEMBOUR, Droit administratif, 2ème édition, Liège, 1972, p. 300.

La redevance est la rémunération d'un service déterminé demandé volontairement à l'autorité (3).

La nature même et le caractère contraignant de la police administrative excluent toute perception de redevance qui revêt un caractère volontaire.

La "redevance pour des missions de police administrative" dont il est question dans l'article en projet doit s'analyser comme un impôt. Il s'ensuit que la disposition en projet, qui confère au Roi le pouvoir de régler la perception de cette "redevance", est contraire à l'article 110 de la Constitution qui exige l'intervention du législateur. Le mot "redevances" doit donc être omis.

En vue de respecter la prescription de l'article 110 de la Constitution, il convient de régler dans le texte en projet

(3) J. VAN BOL, L'impôt et la redevance comme instruments des politiques régionales et communautaires, Adm. pub., trim., 1986, p. 259; Cassation 5 mars 1988, Pas., I, p. 109; Cassation 20 novembre 1972, Pas. 1973, I, p. 279; Cassation 20 février 1986, J.T. 1986, p. 455; Conseil d'Etat, S.P.R.L. STAES, nE 21.061 du 24 mars 1981; avis L. 19.463/9 relatif à un avant-projet sur la protection des eaux potabilisables, reproduit in Doc. C.R.W., session 1989-1990, nE 151/1, pp. 43 et suiv.; avis L. 19.679/2 relatif à un avant-projet de loi sur la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, reproduit in doc. Ch., session 1990-1991, nE 1610/1, pp. 59 et 60.

ST.

- -

L. 20.879/2.

le taux d'imposition et la base imposable de ce qui constitue,
comme il est dit ci-dessus, un impôt.

.../...

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Overeenkomstig artikel 2 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, en artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1E, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, zou met de vakorganisaties overleg moeten worden gepleegd over de artikelen 3 en 5 van de ontworpen wet die betrekking hebben op respectievelijk het statuut van het personeel en de organisatie van het werk bij de gemeentepolitie.

Uit het dossier blijkt niet dat aan dit substantieel vormvereiste zou zijn voldaan.

Bijgevolg worden de volgende opmerkingen geformuleerd onder voorbehoud dat de eerder genoemde formaliteit wordt vervuld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.OPSCHRIFT.

Het opschrift moet voor het indieningsbesluit voorkomen en niet voor artikel 1 van het ontwerp.

.../...

Aangezien de ontworpen wet de nieuwe gemeentewet wijzigt zou het opschrift ervan als volgt moeten luiden :

"Ontwerp van wet tot wijziging van de nieuwe gemeentewet".

INDIENINGSBESLUIT.

Aangezien de ontworpen wet handelt over de uitvoering van taken van de gerechtelijke politie, moet er zowel in het voordrachtformulier als in het indieningsformulier melding worden gemaakt van de Minister van Justitie. Bovendien moet hij het ontwerp medeondertekenen.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

1. Volgens de memorie van toelichting moet artikel 171bis van de nieuwe gemeentewet worden ingevoegd in hoofdstuk I "Algemene bepalingen".

Hiervan wordt geen melding gemaakt in het bepalend gedeelte.

2. De gemeentepolitie oefent twee taken uit : enerzijds de administratieve politie, met het oog op de handhaving van de openbare orde, namelijk de openbare rust, veiligheid en gezondheid, en anderzijds de gerechtelijke

.../...

politie die bestaat in het opsporen van strafbare feiten, het verzamelen van bewijzen hiervan en het voor de strafgerechten brengen van de daders. De burgemeester is het hoofd van de gemeentepolitie in de uitoefening van haar opdrachten van administratieve politie (artikel 172 van de nieuwe gemeentewet); in bepaalde gevallen is hij eveneens orgaan van de gerechtelijke politie.

3. In het eerste lid van het ontworpen artikel wordt bepaald dat de korpschef onder het gezag van de burgemeester belast is met de leiding, de organisatie en de verdeling van de taken van het politiekorps. Die formulering laat te veel ruimte open als men bedenkt dat het artikel wordt ingevoegd in het hoofdstuk met als opschrift "Algemene bepalingen", waarin zowel van de administratieve politie als van de gerechtelijke politie sprake is. Wanneer het gaat om de uitvoering van taken van de gerechtelijke politie welke niet onder de bevoegdheid van de burgemeester vallen, staat de korpschef immers onder leiding van de rechterlijke overheid.

4. In het tweede lid van het ontworpen artikel wordt bepaald dat de korpschef de plicht heeft de burgemeester op de hoogte te brengen van de uitvoering van zijn opdrachten. Een dergelijke verplichting is ondenkbaar in verband met taken van gerechtelijke politie die niet onder de bevoegdheid van de burgemeester vallen. Volgens de memorie van toelichting en de uitleg van de gemachtigde van de Minister komt het erop aan dat het politiekorps goed wordt beheerd. Die bedoeling komt evenwel niet aan het licht in de ontworpen tekst.

.../...

5. Kortom het ontworpen artikel moet worden herzien.

Artikel 2.

1. De inleidende volzin moet als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 172, tweede lid, van dezelfde wet, wordt vervangen door het volgende lid :".

2. Er wordt voorgesteld het woord "strafbare" weg te laten. Het ontworpen artikel heeft immers betrekking op de taken van administratieve politie en wordt ingevoegd in de desbetreffende afdeling. Bijgevolg moet het gaan om alle, al dan niet strafbare feiten die de openbare orde kunnen verstoren; er moet vooral worden vermeden dat er door het gebruik van het woord "strafbare" verwarring zou kunnen ontstaan tussen administratieve politie en gerechtelijke politie. Indien de feiten die de openbare orde kunnen verstoren strafbare feiten zijn, moeten, bij het inlichten van de burgemeester, de rechtsregels en met name het Wetboek van Strafvordering in acht worden genomen.

.../...

3. Het zou beter zijn het slot van het ontworpen lid als volgt te redigeren : "... van gewichtige feiten die de openbare rust, veiligheid of gezondheid kunnen verstoren".

Artikel 4.

1. De inleidende volzin moet als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 194 van dezelfde wet wordt aangevuld met het volgende lid :".

2. De ontworpen bepaling heeft betrekking op de inspecteurs en de hoofdinspecteurs van politie "die minstens 5 jaar dienstanciënniteit hebben". Indien het de bedoeling van de indiener van het ontwerp is te eisen dat de betrokkenen vijf jaar anciënniteit hebben in de graad van inspecteur of hoofdinspecteur, dan zou dit nadrukkelijk moeten worden bepaald.

3. In het ontworpen artikel wordt bepaald dat de commissarissen en adjunct-commissarissen van politie sommige ambtsbevoegdheden van gerechtelijke politie "met de instemming van de burgemeester" mogen overdragen. De burgemeester mag zich niet bemoeien met de opdrachten van gerechtelijke politie wanneer deze niet tot zijn bevoegdheid behoren. Indien de commissarissen van politie en de adjunct-commissarissen van politie sommige bevoegdheden van gerechtelijke politie

.../...

delegeren overeenkomstig het ontworpen artikel, moet dit geschieden onder toezicht van de rechterlijke overheid alleen.

Daaruit volgt dat de woorden "met de instemming van de burgemeester" moeten vervallen.

Artikel 5.

In verband met de in het vierde lid bedoelde processen-verbaal moet een arrest van het Hof van beroep van Brussel van 9 mei 1990 (4) in herinnering worden gebracht. Hierin staat te lezen dat "Ce n'est qu'exceptionnellement que la loi accorde à certains procès-verbaux de police qu'elle énumère une valeur spéciale (voir articles 154 et 189 du Code d'instruction criminelle). En dehors de ces cas, la plupart des procès-verbaux ne valent qu'à titre de renseignement dont l'appréciation appartient au juge du fond".

Artikel 6.

Met dit artikel wordt beoogd de Koning de mogelijkheid te geven te regelen dat de gemeenteraad een retributie int voor opdrachten van administratieve politie.

Met de uitdrukking "administratieve politie" wordt verwezen naar alle bevoegdheden die door of krachtens de wet aan de administratieve overheden worden verleend en die aan

(4)J.L.M.B. 1991, blz. 226.

die overheden de mogelijkheid geven ter wille van de openbare orde beperkingen te stellen aan de individuele rechten en vrijheden (5).

De retributie geldt als vergoeding voor een bepaalde dienst die vrijwillig van de overheid wordt gevraagd (6).

Het innen van retributies waarmede vrijwilligheid gemoeid is wordt door de aard zelf en het dwingende karakter van de administratieve politie uitgesloten.

De "retributie voor opdrachten van bestuurlijke politie" waarvan sprake is in het ontworpen artikel, moet als een belasting worden opgevat. Daaruit volgt dat de ontworpen

(5) J. DEMBOUR, Droit administratif, 2e uitgave, Luik 1972, blz. 300.

(6) J. VAN BOL, L'impôt et la redevance comme instruments des politiques régionales et communautaires, Adm. publ., kwart. 1986, blz. 259; Cassatie 5 maart 1988, Pas., I, blz. 109; Cassatie 20 november 1972, Pas. 1973, I, blz. 279; Cassatie 20 februari 1986, J.T. 1986, blz. 455; Raad van State, P.V.B.A. STAES, nr. 21.061 van 24 maart 1981; advies L. 19.463/9 betreffende een voorontwerp "sur la protection des eaux potabilisables" afgedrukt in Doc. C.R.W., zitting 1989-1990, nr. 151/1, blz. 43 en volgende; advies L. 19.679/2 over een voorontwerp van wet "tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens" afgedrukt in Gedr. St. Kamer, zitting 1990-1991, nr. 1610/1, blz. 59 en 60.

bepaling die aan de Koning de bevoegdheid verleent om de inning van die "retributie" te regelen, in strijd is met artikel 110 van de Grondwet dat het ingrijpen van de wetgever eist. Het woord "retributie" moet bijgevolg vervallen.

Wil men het voorschrift van artikel 110 van de Grondwet naleven, dan moet in de ontworpen tekst het tarief en de grondslag worden bepaald van wat, zoals hiervoren gezegd, een belasting is.

.../...

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. C. MENDIAUX, premier auditeur.

La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. DEROUAUX, référendaire.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. C. MENDIAUX, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. DEROUAUX, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY.

J.-J. STRYCKMANS.