

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 et de la Fonction publique, le 4 janvier 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les dispositions générales dans la limite desquelles le conseil communal détermine le cadre des membres du corps de la police communale", a donné le 2 mars 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 4 januari 1994 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de vaststelling van de algemene bepalingen waarbinnen de gemeenteraad de formatie van de leden van het gemeentepolitiekorps bepaalt", heeft op 2 maart 1994 het volgend advies gegeven :

Examen du projet.Intitulé.

La généralité des termes de l'intitulé n'est pas appropriée au caractère restreint de l'objet du projet; l'article 189 de la nouvelle loi communale permet, en effet, au Roi d'arrêter d'autres dispositions générales relatives aux cadres des polices communales que celles en projet, uniquement destinées à imposer qu'un nombre minimal d'emplois y soit prévu.

L'intitulé suivant est proposé :

"Arrêté royal relatif au nombre minimal d'emplois du cadre organique des membres des corps de police communale".

Préambule.

1. Il faut viser, avant le visa du protocole, l'accomplissement de la formalité d'association des gouvernements régionaux à l'élaboration du projet, conformément à l'article 6, § 4, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

2. Le visa du protocole doit être complété par la date de celui-ci : on écrira donc :

"Vu le protocole n° 93/07 du comité des services publics provinciaux et locaux du 31 juillet 1994;".

.../...

Dispositif.Article 1er.

Cette disposition renvoie à l'article 3, qui décrit la fonction statistique permettant de calculer le nombre dénommé, dans le projet, "norme minimale de sécurité".

Ce nombre a été calculé pour chacune des communes, à l'exception de celles visées à l'article 5; la liste des résultats de cette opération est jointe au projet sous la forme d'une annexe.

Contrairement au dispositif même du projet, cette annexe est dépourvue de toute portée réglementaire et doit être omise, puisque son contenu procède de la simple exécution des dispositions de l'arrêté royal en projet et relève donc de l'exercice de la compétence ministérielle établie par son article 6; si l'annexe était maintenue, chaque nouvelle décision ministérielle prise en application de l'article 4 du projet donnerait lieu à une adaptation de l'arrêté royal qu'il ne serait pas dans le pouvoir du ministre de réaliser seul.

En outre, il y a dans le cas de plusieurs communes une distorsion entre la formule de calcul prévue aux articles 1er et 3 et l'application qui en est faite telle qu'elle résulte de ladite annexe. Cette distorsion est susceptible de créer des discriminations entre les communes, si elles ne sont pas justifiées par un critère objectif et raisonnable (1).

(1) A ce sujet, voyez aussi l'observation n° 2 faite sous l'article 3.

La référence à l'annexe doit être supprimée dans l'article 1er et, dans l'article 3, le second alinéa doit être omis.

L'article 1er pourrait, dès lors, être rédigé comme suit :

"Article 1er. Le cadre organique des membres de chaque corps de police communale prévoit au moins un nombre d'emplois équivalant à la norme minimale visée à l'article 3, augmentée de dix pour cent".

Article 2.

La fonction définie à l'article 3 décrit une relation statistique entre le nombre de membres de la police communale et sept variables indépendantes quantifiables, que l'article 2 énumère.

Ces variables ont été choisies en raison de leur valeur particulièrement indicative des cinq critères cités dans la première phrase, considérés comme déterminants de l'ampleur des tâches incombant à la police communale; cette première phrase doit être omise; en effet, la justification du choix des données à utiliser est en soi dépourvue de portée normative, et trouve d'autant moins sa place dans le dispositif que la référence à des "critères" différents des "données objectives" ensuite énumérées est de nature à susciter la confusion.

.../...

Il convient en revanche que l'arrêté en projet soit complété par des dispositions indiquant l'origine des données devant être utilisées, ainsi que les périodes ou les dates auxquelles il y aura lieu de se référer, en fonction du moment où la norme minimale sera calculée, pour déterminer la valeur de chacune des sept variables à prendre en considération pour ce calcul.

Enfin, la comparaison des éléments énumérés à l'article 2 avec le contenu du document fourni par la déléguée du ministre révèle certaines divergences; ainsi, l'"indice de population scolaire hors-centre", défini au 4° comme "le rapport entre l'ensemble de la population scolaire qui réside dans la commune et la partie qui fréquente une école en dehors de la commune", est, selon le document précité, "exprimé par le rapport entre le logarithme de la population scolaire résidente qui fréquente une école en dehors de la commune et celui de l'ensemble de la population scolaire résidente"; les informations communiquées par la déléguée du ministre ne permettent pas de s'assurer de l'identité de ces deux définitions ni, par conséquent, de l'équivalence entre la formule citée à l'article 3 et celle présentée comme le résultat de l'étude à laquelle le projet se réfère; cette incertitude doit être levée.

De même, le 5° vise de manière générale le nombre d'accidents de la circulation, alors que l'étude ne prend en considération que ceux d'entre eux ayant occasionné un préjudice physique; si l'on se réfère au 2°, il convient par ailleurs d'écrire "âgés de moins de vingt ans" également dans la formule énoncée à l'article 3.

.../...

Au 6^o de l'énumération, dans le texte français, le mot "minimex" doit au surplus être remplacé par les mots "minimum de moyens d'existence".

Compte tenu de la suppression de la première phrase, le début de l'article 2 pourrait être rédigé comme suit :

"Art. 2. Sont pris en considération pour l'application du présent arrêté :".

Article 3.

1. L'article étant relatif à un calcul, il y a lieu d'utiliser un langage mathématique et de s'inspirer de la formule figurant à la page 5 de l'étude faite par la Katholieke Universiteit Leuven en désignant chacune des variables par une lettre de l'alphabet, chacune de ces lettres étant définie à l'article 2. Cette manière de procéder présenterait l'avantage d'exprimer la formule de calcul conformément au langage mathématique habituel.

2. L'application de la formule décrite dans l'article examiné conduira inévitablement, dans certains cas, à un résultat exprimé en un chiffre à décimales.

Le projet reste en défaut d'énoncer la règle applicable dans un tel cas.

.../...

Il convient, dès lors, de compléter le projet en y insérant une règle suivant laquelle, dans l'hypothèse envisagée, le résultat obtenu est arrondi, suivant le cas, à l'unité supérieure ou à l'unité inférieure.

3. Les termes "faits criminels" et "employés" devraient être évités puisque sont visés, d'une part, aussi bien les faits constitutifs de délits que de crimes, d'autre part, les ouvriers au même titre que les employés, voire également les personnes travaillant dans les secteurs d'activité visés autrement qu'en exécution d'un contrat de travail; l'article 3 omet d'ailleurs de mentionner les activités commerciales, pourtant visées à l'article 2, 3^o.

Article 4.

Cet article prévoit qu'il sera procédé tous les cinq ans au calcul de la norme minimale pour chaque commune.

Ainsi rédigé, il ne permet toutefois pas de déterminer à quel moment doivent intervenir ces révisions; il convient donc de le compléter afin de faire apparaître quand sera réalisée la première révision, et par conséquent les suivantes, selon la périodicité prévue par le projet.

Article 5.

Invitée à expliquer la raison pour laquelle les villes d'Anvers, Gand, Charleroi, Liège et Bruxelles

.../...

devraient échapper à l'application de l'arrêté en projet, la déléguée du ministre s'est référée à l'étude statistique sur laquelle il se fonde.

Il est en effet précisé dans le résumé de la méthodologie et des résultats de cette étude :

"En vue de l'établissement du modèle de régression définitif, un certain nombre de villes ont été exclues de l'analyse en raison de leur situation spécifique. Il s'agit d'Anvers, Gand, Liège, Charleroi et des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour ces communes, l'étude ne prescrit pas de norme de sécurité minimale. La pratique démontre en effet qu'elles sont difficilement comparables aux autres villes et communes. Il va également de soi que ces villes ne peuvent contribuer à la détermination de la norme de sécurité minimale s'appliquant au reste du pays".

L'extrapolation des données du modèle n'a donc pas été réalisée pour les villes d'Anvers, Gand, Liège, Charleroi, et pour les dix-neuf communes de l'agglomération bruxelloise.

Interrogée au sujet du motif pour lequel, dans ces conditions, l'article 5 néglige de citer également les dix-huit communes formant avec la ville de Bruxelles l'agglomération bruxelloise, établissant ainsi une distinction que l'étude statistique ne justifie en rien, la déléguée du ministre a produit des extraits d'un autre document relatif à une recherche statistique similaire ayant le même objet.

.../...

La lecture de ces extraits permet certes de constater que les communes exclues de cette recherche (1) sont bien les cinq visées à l'article 5 du projet, et elles seules, mais également qu'il s'agit d'une étude différente de celle à laquelle se réfère le projet : l'échantillon de référence compte 159 communes au lieu de 141, la régression est formulée de tout autre manière et fait d'ailleurs appel à une variable indépendante supplémentaire représentant l'importance relative des dépenses consacrées à la fonction de police.

Puisque aussi bien les hypothèses que les résultats diffèrent, les divers aspects des deux études ne peuvent être dissociés pour être indifféremment invoqués; il ne peut par conséquent être considéré comme établi que l'article 5 du projet ne crée aucune discrimination au détriment des dix-huit communes formant avec la ville de Bruxelles, l'agglomération bruxelloise.

(1) "De extrapolatie van de functie die we bekwamen op basis van de modeldataset hebben we niet doorgevoerd voor de vijf grote steden (Antwerpen, Gent, Brussel, Luik en Charleroi), omwille van de specifieke situatie. De problematiek van de personeelssterkte van deze grote korpsen neemt een aparte plaats in. Deze vijf gemeenten werden trouwens omwille van statistische redenen uit de modeldataset geweerd, omdat ze de parameterschattingen al te sterk beïnvloeden".

Par ailleurs, conformément à l'usage on citera les villes dans l'ordre alphabétique.

Onderzoek van het ontwerp.

Opschrift.

De algemene bewoordingen van het opschrift zijn niet in overeenstemming met de beperkte strekking van het onderwerp van het ontwerp; artikel 189 van de nieuwe gemeentewet maakt het de Koning immers mogelijk andere algemene bepalingen vast te stellen met betrekking tot de formaties van de gemeentepolitie dan de ontworpen bepalingen, die uitsluitend de verplichting beogen op te leggen te voorzien in een minimum aantal betrekkingen.

Het volgende opschrift wordt voorgesteld :

"Koninklijk besluit betreffende het minimum aantal betrekkingen van de organieke formatie van de leden van het gemeentepolitiekorps".

Aanhef.

1. Alvorens te verwijzen naar het protocol, dient te worden verwezen naar het vervullen van de formaliteit waarbij de gewestregeringen worden betrokken bij de voorbereiding van het ontwerp, overeenkomstig artikel 6, § 4, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

.../...

2. De verwijzing naar het protocol moet worden aangevuld met de datum ervan : men schrijve dus :

"Gelet op het protocol nr. 93/07 van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten van 31 juli 1994;".

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Deze bepaling verwijst naar artikel 3 waarin de statistische functie wordt beschreven aan de hand waarvan het getal kan worden berekend, dat in het ontwerp "minimale veiligheidsnorm" wordt genoemd.

Dat getal is berekend voor elke gemeente, met uitzondering van die vermeld in artikel 5; de lijst met de resultaten van die verrichting is bij het ontwerp gevoegd in de vorm van een bijlage.

In tegenstelling tot het dispositief zelf van het ontwerp, heeft deze bijlage geen enkele verordende strekking en moet zij vervallen, aangezien de inhoud ervan het gevolg is van het louter uitvoeren van de bepalingen van het ontworpen koninklijk besluit en dus te maken heeft met de uitoefening van de in artikel 6 vastgestelde ministeriële bevoegdheid; als de bijlage wordt gehandhaafd, zou elke nieuwe ministeriële beslissing met toepassing van artikel 4 van het ontwerp, aanleiding geven tot een aanpassing van het koninklijk besluit, welke de minister niet alleen zou kunnen uitvoeren.

.../...

Bovendien bestaat er voor verscheidene gemeenten een distorsie tussen de berekeningsformule bepaald in de artikelen 1 en 3 en de toepassing ervan zoals zij uit de genoemde bijlage blijkt. Die distorsie kan ertoe leiden dat sommige gemeenten een voorkeursbehandeling krijgen ten opzichte van andere, als zulk een onderscheid niet wordt gerechtvaardigd door een objectief en redelijk criterium (1).

De verwijzing naar de bijlage moet worden geschrapt in artikel 1 en in artikel 3 dient het tweede lid te vervallen.

Bijgevolg zou artikel 1 als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Artikel 1. De organieke formatie van de leden van elk gemeentepolitiekorps voorziet ten minste in een aantal betrekkingen gelijk aan de in artikel 3 bedoelde minimum-norm, verhoogd met tien percent".

Artikel 2.

De in artikel 3 bepaalde functie beschrijft een statistische relatie tussen het aantal leden van de gemeentepolitie en zeven kwantificeerbare onafhankelijke variabelen, opgenoemd in artikel 2.

(1) Zie in dat verband ook opmerkingen nr. 2 gemaakt onder artikel 3.

Die variabelen zijn gekozen op grond van hun bijzonder indicatieve waarde voor de vijf criteria vermeld in de eerste zin, die geacht worden bepalend te zijn voor de omvang van de taken die de gemeentepolitie toevallen; die eerste zin moet vervallen; de rechtvaardiging van de keuze van de gegevens die moeten worden aangewend, heeft immers op zich geen normatieve strekking en hoort des te minder thuis in het dispositief omdat de verwijzing naar "criteria" die verschillen van de vervolgens opgenoemde "objectieve gegevens" verwarring kan doen ontstaan.

Daarentegen dient het ontworpen besluit te worden aangevuld met bepalingen waarin de herkomst wordt vermeld van de gegevens die moeten worden aangewend, alsmede de periodes of de datums waarnaar, naar gelang van het tijdstip waarop de minimumnorm wordt berekend, moet worden verwezen om de waarde te bepalen van elk van de zeven variabelen die voor die berekening in aanmerking moeten worden genomen.

Uit de vergelijking van de in artikel 2 opgenoemde gegevens met de inhoud van het door de gemachtigde van de minister bezorgde stuk, blijkt ten slotte dat er bepaalde verschillen bestaan; zo "drukt" de niet-centrumindex voor de schoolbevolking", bepaald in 4º als "de verhouding tussen de totale schoolbevolking in de gemeente en het gedeelte hiervan dat elders school loopt", volgens het voormelde stuk, "de verhouding uit tussen de logaritme van de residerende schoolbevolking die elders school volgt en die van de totale residerende schoolbevolking"; de door de ge-

.../...

machtigde van de minister verstrekte inlichtingen maken het niet mogelijk zich zekerheid te verschaffen omtrent de gelijkheid van die twee definities en bijgevolg evenmin omtrent de gelijkwaardigheid tussen de in artikel 3 vermelde formule en die welke wordt voorgesteld als het resultaat van de studie waarnaar het ontwerp verwijst; die onzekerheid moet worden opgeheven.

Evenzo wordt in de bepaling onder 5° op algemene wijze verwezen naar het aantal verkeersongevallen, terwijl in de studie alleen de verkeersongevallen in aanmerking worden genomen die fysieke schade hebben veroorzaakt; om aan te knopen bij de bepaling onder 2°, dient in de formule van artikel 3 bovendien eveneens "onder de twintig jaar" te worden geschreven.

In de bepaling onder 6° dient in de opsomming in de Franse tekst het woord "minimex" bovendien te worden vervangen door de woorden "minimum de moyens d'existence".

Gelet op de weglating van de eerste zin, zou het begin van artikel 2 als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Art. 2. Voor de toepassing van dit besluit worden in aanmerking genomen :".

.../...

Artikel 3.

1. Aangezien het artikel betrekking heeft op een berekening, dient wiskundige terminologie te worden gebruikt en dient te worden uitgegaan van de formule op bladzijde 5 van de door de Katholieke Universiteit Leuven gemaakte studie door elke variabele met een letter van het alfabet aan te duiden en ieder van die letters te bepalen in artikel 2. Die werkwijze zou het voordeel bieden de berekeningsformule uit te drukken overeenkomstig de gebruikelijke wiskundige terminologie.

2. De toepassing van de in het onderzochte artikel beschreven formule zal in bepaalde gevallen onvermijdelijk leiden tot een resultaat uitgedrukt in een cijfer met decimalen.

In het ontwerp wordt de regel die in zulk een geval van toepassing is niet vastgesteld.

Bijgevolg dient het ontwerp te worden aangevuld door er een regel in te voegen volgens welke, in het beschouwde geval, het verkregen resultaat, naar gelang van het geval, naar boven of naar beneden wordt afgerond.

3. De woorden "criminele feiten" zouden moeten worden vermeden aangezien zowel wordt bedoeld op feiten die wanbedrijven als op feiten die misdaden opleveren; in de Franse tekst dient bovendien het woord "employés" te worden

.../...

vermeden omdat zowel bedoeld wordt op arbeiders als op bedienden en zelfs op personen die in de bedoelde sectoren zijn tewerkgesteld, anders dan op grond van een arbeids-overeenkomst; in artikel 3 wordt trouwens verzuimd de handelsbedrijvigheden te vermelden waarvan nochtans sprake is in artikel 2, 3^o.

Artikel 4.

Dit artikel bepaalt dat de "minimale norm" voor elke gemeente om de vijf jaar zal worden berekend.

Zoals het artikel is gesteld kan er evenwel niet uit worden opgemaakt op welk tijdstip die herzieningen moeten geschieden; het artikel moet dus worden aangevuld om duidelijk te maken wanneer de eerste herziening, en bijgevolg de volgende, zal geschieden, volgens de in het ontwerp bepaalde regelmaat.

Artikel 5.

Op de vraag waarom de steden Antwerpen, Gent, Charleroi, Luik en Brussel niet onder de toepassing van het ontworpen besluit zouden vallen heeft de gemachtigde van de minister verwezen naar de statistische studie waarop het ontwerp is gegrond.

.../...

In de samenvatting van de methodologie en van de resultaten van die studie wordt immers het volgende gesteld :

"Voor de opstelling van het definitieve regressiemodel werden een aantal steden omwille van hun specifieke situatie uit de analyse geweerd. Het betreft hier Antwerpen, Gent, Luik, Charleroi en de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk gewest. Voor deze gemeenten schrijft de studie geen minimale veiligheidsnorm voor. De praktijk wijst immers uit dat zij moeilijk te vergelijken zijn met de andere steden en gemeenten. Het spreekt dan ook vanzelf dat deze steden niet mee de minimale veiligheidsnorm voor de rest van het land kunnen bepalen".

Voor de steden Antwerpen, Gent, Luik, Charleroi, en voor de negentien gemeenten van de Brusselse agglomeratie zijn de gegevens van het model dus niet geëxtrapoleerd.

Op de vraag om welke reden bijgevolg wordt verzuimd in artikel 5 tevens de achttien gemeenten te vermelden die met de stad Brussel de Brusselse agglomeratie vormen, waarbij aldus een onderscheid wordt gemaakt dat in de statistische studie geenszins wordt gerechtvaardigd, heeft de gemachtigde van de minister uittreksels overgelegd uit een ander stuk betreffende een soortgelijk statistisch onderzoek met hetzelfde onderwerp.

Uit de lezing van die uittreksels kan weliswaar worden vastgesteld dat de uit dat onderzoek (1) geweerde

(1) "De extrapolatie van de functie die we bekwamen op basis van de modeldataset hebben we niet doorgevoerd voor de vijf grote steden (Antwerpen, Gent, Brussel, Luik en Charleroi), omwille van de specifieke situatie. De problematiek van de personeelssterkte van deze grote korpsen neemt een aparte plaats in. Deze vijf gemeenten werden trouwens omwille van statistische redenen uit de modeldataset geweerd, omdat ze de parameterschattingen al te sterk beïnvloeden".

gemeenten wel degelijk de vijf in artikel 5 van het ontwerp vermelde gemeenten zijn, en alleen die gemeenten, maar tevens dat het gaat om een studie die verschilt van die waarnaar het ontwerp verwijst : in de modeldataset zijn 159 gemeenten opgenomen in plaats van 141, de regressie wordt op een heel andere wijze geformuleerd en er wordt trouwens een beroep gedaan op een bijkomende onafhankelijke variabele die een beeld geeft van de relatieve omvang van de uitgaven voor de politie.

Aangezien zowel de hypothesen als de resultaten verschillen, mogen de verschillende aspecten van beide studies niet los van elkaar worden gezien om ze zonder onderscheid aan te voeren; men kan er dus niet van uitgaan dat het vaststaat dat artikel 5 van het ontwerp geen ongelijke behandeling doet ontstaan ten nadele van de achttien gemeenten die met de stad Brussel de Brusselse agglomeratie vormen.

Zoals gebruikelijk is dienen de steden bovendien alfabetisch te worden opgenoemd.

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,

F. DELPEREE,
J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.