ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 5 mai 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les conditions auxquelles les communes peuvent conclure un contrat de sécurité ou bénéficier d'une aide financière pour le recrutement de personnel supplémentaire dans le cadre de leur service de police", a donné le 11 mai 1994 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 mei 1994 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de gemeenten een veiligheidscontract kunnen sluiten of een financiële hulp genieten voor de aanwerving van bijkomend personeel in het kader van hun politiedienst", heeft op 11 mei 1994 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée.

En l'occurrence, la demande d'avis est motivée par le :

> "fait qu'il convient que les mesures prévues par la loi programme et par le présent projet d'arrêté pris en exécution de celle-ci ne souffrent aucun retard, lequel serait très préjudiciable à l'efficacité réelle desdites mesures".

*

* *

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se borner à formuler les observations suivantes.

*

* *

Observations générales.

I. Quoique l'article 69 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales utilise le mot "convention" et que l'arrêté royal en projet - notamment l'article 2 - emploie le mot "contrat", le mécanisme mis en place par le projet doit s'analyser non comme un contrat mais comme un ensemble de dispositions réglementaires visant à l'octroi de subventions aux communes qui réalisent un programme de sécurité, agréé par le ministre de l'Intérieur.

Le projet n'est admissible que si les termes précités sont entendus de la manière qui vient d'être décrite, à défaut de quoi, le texte encourrait des critiques de légalité, puisqu'il aurait pour objet de soumettre l'exercice des missions de police à la conclusion de contrats.

Le projet gagnerait à être rédigé de la manière qui vient d'être décrite.

II. Il faut prévoir, comme d'ailleurs l'annonce le ministre de l'Intérieur, l'exécution de l'article 70, § 2quater, alinéa 3, de la loi du 30 mars 1994 précitée, exécution sans laquelle le présent arrêté pourrait ne pas être applicable en fait.

III. Selon l'article 2, § 2, du projet

"Le contrat définit d'une part les initiatives qui seront développées par la commune en vue de l'augmentation de la sécurité et d'autre part les conditions en vue de l'octroi de ladite subvention, ainsi que le montant.

Le contrat est délibéré en Conseil des Ministres".

Il ressort des informations communiquées par le fonctionnaire délégué que ces "initiatives" sont, par exemple, "la cadence des rondes de surveillance, la création d'un bureau d'aide aux victimes d'agressions ouvert en permanence, les îlotiers ...".

Il serait utile que le projet mentionne ces initiatives à titre d'exemples. En effet, ce n'est que dans ces limites que le projet est compatible avec les dispositions relatives à l'autonomie communale en matière de sécurité et de police.

Les conditions inconnues de la section de législation à ce jour doivent, en tout cas, être telles qu'elles soient fondées sur un critère objectif et raisonnable de nature à éviter toute discrimination entre les communes. Ces conditions ne peuvent en aucune façon porter atteinte à l'autonomie communale et spécialement à la responsabilité du maintien de l'ordre et de la sécurité publique.

Examen du projet.

Intitulé.

Le texte néerlandais de l’intitulé devrait être rédigé ainsi qu’il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Préambule.

1. Le fondement légal du projet est l’article 69 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales.

2. Les alinéas 1er à 7 sont superflus et doivent être omis.

Le préambule sera donc rédigé de la manière suivante :

"Vu la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, notamment l’article 69;

Vu l’accord du ministre du Budget donné le 2 mai 1994;

Vu l’avis du Conseil d’Etat;".

Dispositif.

Article 2.

Le contrat qui, en réalité, est la décision du ministre de l'Intérieur d'accorder une subvention à une commune déterminée et d'en fixer les conditions d'octroi doit, selon le paragraphe 2, être délibéré en conseil des ministres.

Il se conçoit mal qu'une décision ministérielle doive être délibérée en conseil des ministres.

Par ailleurs, le texte néerlandais de cet article devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 3.

Afin d'éviter une discrimination qui n'est pas justifiée par un critère objectif à l'égard des communes de la Région de Bruxelles-Capitale non citées au 1°, mieux vaut rédiger le 2° de la manière suivante :

"2° les communes ou villes non visées au 1° dont la norme minimale de sécurité est définie par l'arrêté royal du ... relatif au nombre d'emplois à prévoir au cadre organique des fonctionnaires de police de la police communale".

Article 5.

L’article 5 fait double emploi avec les dispositions de l’arrêté royal du 26 avril 1968 réglant l’organisation et la coordination des contrôles de l’octroi et de l’emploi des subventions, dispositions qui organisent un contrôle encore plus précis et plus complet que l’article 5 du projet.

Celui-ci doit donc être omis.

Article 8.

De l’accord du fonctionnaire délégué, il y a lieu, au 1°, d’omettre les mots "fixée par l’arrêté royal du 9 juillet 1993 modifiant ... du personnel des ministères".

Pour les autres subdivisions de l’article, les mots "fixée par l’arrêté royal du 9 juillet 1993" doivent également être omis.

L’observation vaut pour la suite du même article.

Par ailleurs, le texte néerlandais de cet article devrait être rédigé en tenant compte de l’observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 11.

Dans le texte néerlandais, il y a lieu d’écrire : "Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 1994".

Article 15.

La numérotation de cet article est erronée. Il devrait être affecté du numéro 12.

Observation finale.

Le texte néerlandais de cet arrêté devrait être revu.

A titre d’exemple, certaines propositions à ce sujet sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

> "... il convient que les mesures prévues par la loi programme et par le présent projet d'arrêté pris en exécution de celle-ci ne souffrent aucun retard, lequel serait très préjudiciable à l'efficacité réelle desdites mesures".

*

* *

Binnen de korte tijd die de Raad van State is toegemeten, moet hij zich beperken tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

Algemene opmerkingen.

I. Hoewel in artikel 69 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen het woord "overeenkomst" wordt gebruikt en in het ontworpen koninklijk besluit - onder meer in artikel 2 - het woord "contract" wordt gebezigd, dient het door het ontwerp ingevoerde mechanisme niet als een contract, maar wel als een geheel van

reglementaire bepalingen te worden opgevat met het oog op de toekenning van toelagen aan de gemeenten die een door de Minister van Binnenlandse Zaken erkend veiligheidsprogramma uitvoeren.

Het ontwerp is alleen aanvaardbaar als de voormelde termen op de zoëven beschreven manier worden geïnterpreteerd, zoniet kan de wettigheid van de tekst worden aangevochten; de tekst zou dan immers de uitoefening van politietaken van het sluiten van contracten doen afhangen.

Het zou beter zijn het ontwerp te stellen op de wijze die zoëven is beschreven.

II. Zoals de Minister van Binnenlandse Zaken trouwens aankondigt, moet worden voorzien in de uitvoering van artikel 70, § 2quater, derde lid, van de voormelde wet van 30 maart 1994, zoniet bestaat het risico dat het onderhavige besluit in feite niet kan worden toegepast.

III. Artikel 2, § 2, van het ontwerp luidt als volgt :

> "Het contract bepaalt enerzijds de initiatieven die de gemeente zal ontwikkelen met het oog op de verhoging van de veiligheid en anderzijds de voorwaarden met het oog op de toekenning van bedoelde toelage, evenals het bedrag hiervan.
>
> Het contract wordt de Ministerraad goedgekeurd".

Uit de informatie die door de gemachtigde ambtenaar is verstrekt, blijkt dat het bij die "initiatieven" bijvoorbeeld gaat om de frekwentie van de bewakingsronden, de oprichting van een permanente dienst voor de begeleiding van slachtoffers van geweldpleging, de toezichtsagenten ...".

Het zou nuttig zijn dat het ontwerp die initiatieven bij wijze van voorbeelden zou vermelden. Het is immers alleen binnen die perken dat het ontwerp bestaandbaar is met de bepalingen betreffende de gemeentelijke autonomie inzake veiligheid en politie.

De tot op heden bij de afdeling wetgeving onbekende voorwaarden moeten in elk geval op een objectief en redelijk criterium gebaseerd zijn, teneinde te voorkomen dat gemeenten worden gediscrimineerd. Die voorwaarden mogen geenszins de gemeentelijke autonomie in het gedrang brengen, meer bepaald wat de verantwoordelijkheid inzake ordehandhaving en openbare veiligheid betreft.

Onderzoek van het ontwerp.

Opschrift.

Het zou beter zijn te schrijven : "... kunnen sluiten of financiële hulp genieten ...".

Aanhef.

1. De rechtsgrond van het ontwerp is artikel 69 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen.

2. Het eerste tot het zevende lid zijn overbodig en dienen te vervallen.

De aanhef dient dus als volgt te worden gesteld :

"Gelet op de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, inzonderheid op artikel 69;

Gelet op het akkoord van de Minister van Begroting van 2 mei 1994;

Gelet op het advies van de Raad van State;".

Bepalend gedeelte.

Artikel 2.

Over het contract, dat in feite de beslissing van de Minister van Binnenlandse Zaken is om aan een bepaalde gemeente een toelage toe te kennen en er de toekennings-voorwaarden van vast te leggen, moet volgens paragraaf 2 in de Ministerraad overleg gepleegd worden.

Het is niet goed denkbaar dat over een ministeriële beslissing in de Ministerraad overleg moet worden gepleegd.

Voorts vervange men in paragraaf 1 het woord "aangeduid" door het woord "aangewezen". In paragraaf 2, eerste lid, schrijve men "alsook" in plaats van "evenals".

Artikel 3.

Om te voorkomen dat ten aanzien van de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest die niet in onderdeel 1° worden genoemd een discriminatie wordt ingevoerd die niet wordt gewettigd door een objectief criterium, zou het beter zijn onderdeel 2° als volgt te stellen :

"2° de gemeenten of steden die niet in 1° worden genoemd en waarvan de minimale veiligheidsnorm bepaald wordt bij het koninklijk besluit van ... betreffende het minimum aantal betrekkingen van de organieke formatie van de politieambtenaren van de gemeentepolitie".

Artikel 5.

Artikel 5 is een herhaling van de bepalingen van het koninklijk besluit van 26 april 1968 tot inrichting en coördinatie van de controles op de toekenning en op de aanwending van de toelagen, die in een nog preciezer en volledige controle voorzien dan artikel 5 van het ontwerp.

Dit artikel behoort dus te vervallen.

Artikel 8.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat in 1° de woorden "vastgesteld in het koninklijk besluit van 9 juli 1993 tot wijziging van ... van het personeel van de ministeries" vervallen.

In de overige onderdelen van dit artikel vervallen eveneens de woorden "vastgesteld in het voornoemd(e) koninklijk besluit van 9 juli 1993".

Voorts vervange men de uitdrukking "ten laste zijn" door de woorden "ten laste komen".

Artikel 11.

Men schrijve : "Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 1994".

Artikel 15.

Dit artikel is verkeerd genummerd. Het moet vernummerd worden tot artikel 12.

Slotopmerking.

De Nederlandse tekst van het ontwerp moet worden herzien. Bij wijze van voorbeeld worden hierna een aantal voorstellen gedaan.

Zo schrijve men in de inleidende zin van artikel 1 "in de zin van dit besluit"; in 2° van datzelfde artikel vervange men de woorden "verzekert" en "ganse" respectievelijk door "onderhoudt" en "hele". In artikel 3 schrijve men "alsook" in plaats van "evenals". In artikel 4 schrijve men "uitvoeren" in plaats van "verwezenlijken". In de artikelen 6 en volgende van het ontwerp vervange men het woord "tussenkomst" door het woord "tegemoetkoming". Ook in artikel 6, § 2, laatste lid, schrijve men "met toepassing van artikel 217", in plaats van "in toepassing van artikel 217", alsook "ingedeeld" in plaats van "geaffecteerd". In artikel 7 schrijve men "de totale personeelssterkte" in plaats van "het totaal van de effectieven". In artikel 9 schrijve men "gebeurt" in plaats van "geschiedt".

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS, staatsraden,

Madame : J. GIELISSEN, greffier,
Mevrouw : 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. J.-F. NEURAY, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

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. J.-F. NEURAY, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN. J.-J. STRYCKMANS.