ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.030/4
31.224/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 31 janvier 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

- un avant-projet de loi "modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973" (31.030/4);

- un avant-projet de loi "modifiant la loi sur la fonction de police, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et d'autres lois relatives à la mise en place des nouvelles structures de police" (31.224/4),

a donné le 12 février 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.030/4
31.224/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 31 januari 2001 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 wijziging van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus en tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973" (31.030/4);

- een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet op het politieambt, de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, en tot wijziging van overige wetten inzake de inplaatsstelling van de nieuwe politiestructuren" (31.224/4),

heeft op 12 februari 2001 het volgende advies gegeven :

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

En l'occurrence, cette motivation telle qu'elle est reproduite dans la lettre de demande d'avis est la suivante :

> "..., la mise en place de la police intégrée suppose la mise en vigueur d'un ensemble de dispositions soit modificatives, soit complémentaires à la législation existante, sous peine d'hypothéquer l'organisation des nouvelles structures et a fortiori la disponibilité des services de police; la date de la mise en place de la police fédérale n'a pu, en vertu de l'article 260 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, être ultérieure au 1er janvier 2001; la mise en place des polices locales peut débuter à cette même date; il convient d'harmoniser au plus tôt la législation avec les nouveaux principes inscrits dans la loi du 7 décembre 1998 précitée.".

*

* *

OBSERVATIONS GENERALES COMMUNES AUX DEUX PROJETS DE LOI

1. L'article 19, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, envisage un autre cas d'élection que celui visé à l'article 18, à savoir l'élection en vue du remplacement d'un membre effectif ayant cessé de faire

partie du conseil de police avant l'expiration de son mandat et n'ayant pas de suppléants.

Il convient de rendre applicable à cette élection les voies de recours organisées pour l'élection prévue à l'article 18 précité. L'article 18bis en projet ne vise en effet que cette dernière.

2. La version française des projets doit être entièrement revue. Elle est, bien souvent, une traduction littérale du texte néerlandais, ce qui, dans le cas d'articles tendant à remplacer des mots dans des textes existants, rend les modifications à opérer incompréhensibles.

Des discordances sont ainsi observées aux articles 7 et 16, du projet 31.224/4 et aux articles 3 et 4 du projet 31.030/4. Le relevé n'est pas exhaustif (1).

---

(1) A titre d'exemple à l'article 7 du projet 31.224/4, le mot "membres" dans le texte français de l'article 12, alinéa 4, en projet, résulte d'une mauvaise traduction du mot "leden" en néerlandais et doit être remplacé par le mot "alinéas".

OBSERVATIONS PARTICULIERES RELATIVES AU PROJET 31.224/4

Dispositif

Article 5

Il y a lieu de préciser les circonstances dans lesquelles les suppléants sont appelés à remplacer les membres de l'organe de contrôle, créé par l'article 44/7 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Par ailleurs, il convient d'étendre aux suppléants l'habilitation donnée au Roi par l'alinéa 10 du même article pour fixer les règles visant à garantir l'indépendance des membres de cet organe de contrôle.

Article 7

Dès lors que les alinéas 1er et 2 de l'article 12 de la loi du 7 décembre 1998 prévoient le nombre de membres du conseil de police ainsi que la représentation proportionnelle des différentes communes au sein de ce conseil en fonction de leur population respective, et dès lors que l'alinéa 3 nouveau, que le présent projet tend à insérer dans cet article, habilite le Roi à fixer "les règles spécifiques relatives à la comptabilisation de la composition proportionnelle", afin, selon le commentaire de l'article, "de fixer de manière certaine et définitive cette composition proportionnelle", la section de législation n'aperçoit pas pourquoi il faudrait encore que le conseil de

police détermine "le nombre de membres que compte chaque conseil communal au sein du conseil de police".

Si ce nombre résulte d'un simple calcul, sur la base de formules établies par le Roi, mieux vaudrait que le Roi effectue Lui-même ces calculs et publie les résultats au Moniteur belge, à l'instar de ce que prévoit l'article 5 de la nouvelle loi communale.

Article 17

Dans la mesure où l'intention qui ressort du commentaire de l'article est d'autoriser la participation de membres du personnel à des missions qui sortent du cadre strict des missions dévolues par la loi aux services de police, il conviendrait à tout le moins que ceci soit précisé dans le texte lui-même et que ces missions soient autorisées par le Roi, et non par le Conseil des ministres qui n'y est pas habilité par la Constitution.

Il y a donc lieu d'écrire à l'article 140bis en projet :

"(...) des missions de longue durée à l'étranger déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil de ministres. Ces missions peuvent avoir pour objet l'aide humanitaire ou l'enseignement.".

Articles 18 et 19

La rédaction de ces deux dispositions est confuse et source d'insécurité juridique.

Ainsi, par exemple, il n'apparaît pas clairement par quelle autorité et dans quelles conditions seront payées les rémunérations des membres du personnel de la police locale. L'article 140ter, alinéa 2, 6°, en projet semble indiquer une alternative ("l'exécution du paiement pour le compte de la zone ou la transmission des éléments du paiement requis au secrétariat social GPI"), l'alinéa 3 du même article semble par contre confier cette mission au Service central des dépenses fixes ("le SCDF exécute les décisions prises"), tandis qu'à l'article 140quater alinéa 3, 2°, en projet, il est question d'une demande de la police locale pour obtenir la communication du calcul et des données nécessaires au paiement, ce qui semble indiquer que pour payer elle-même son personnel, la commune ou la zone de police pluricommunale devrait en faire la demande.

La section de législation n'aperçoit pas clairement non plus en quoi consiste la mission de "contrôle" confiée au service créé par l'article 140quater en projet, ni ce qu'il adviendra lorsque les services du personnel de la police locale et le "secrétariat social GPI" auront une interprétation divergente de l'application des règles statutaires.

Les articles examinés comportent en outre plusieurs approximations terminologiques : un service de l'Etat peut ainsi être chargé d'une mission, mais n'est pas "responsable"; ni la zone de police, lorsqu'elle est unicommunale, ni la "police locale" en tant que telle ne disposent d'une personnalité juridique propre : il convient de viser soit la zone de police pluricommunale, soit la commune, lorsqu'il est question des droits ou des obligations de ces institutions.

Enfin, si l'intention est de permettre à l'Etat de payer directement les rémunérations du personnel de la police locale pour le compte des communes ou des zones de police pluricommunales, il convient d'en préciser les modalités ou, à tout le moins, d'habiliter le Roi à les fixer.

Ces dispositions doivent être revues pour tenir compte de ces observations.

Article 29

Il est absurde de parler de "transfert de biens" lorsque sont visés les biens d'une commune d'une zone de police unicommunale. En effet, une telle zone de police n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de la commune. Les biens affectés à la police communale ne changeront donc pas de propriétaire.

Quant au paragraphe 3, il est incompréhensible. L'auteur du projet semble avoir perdu de vue que, dans une zone de police unicommunale, aucune "dotation" ne doit être prévue et qu'en ce qui concerne la part de l'Etat fédéral dans le budget de la police locale, l'article 41 de la loi du 7 décembre 1998 prévoit l'octroi d'une subvention, et non d'une dotation.

Ainsi qu'il ressort des explications du fonctionnaire délégué, ce sont le budget de la zone de police locale, visé à l'article 39 de la loi du 7 décembre 1998, dans le cas d'une zone de police unicommunale, la dotation à affecter à la zone de police, visé à l'article 40 de la même loi, dans le cas des zones de police pluricommunales, et la subvention à charge du budget fédéral, visée à l'article 41 de la loi, qui devront, pour chaque zone de police, être augmentés ou diminués, selon que la valeur d'inventaire des biens meubles affectés ou transférés à la police locale sera inférieure ou supérieure à la norme minimale fixée par le Roi.

La disposition examinée devra donc être revue fondamentalement pour mieux traduire l'intention de ses auteurs, et en tenant compte de la diversité de nature des interventions financières dans le budget de la police locale.

Article 33

Il ne ressort pas du texte de l'article 250ter en projet qu'il s'agit d'une mesure transitoire.

Par ailleurs, le mot "nouveau" est superflu. On entend en effet par "installation du conseil communal", la première séance auxquels participent ceux qui ont été élus à la suite d'un renouvellement intégral de ce conseil.

Article 34

A l'article 250quinquies en projet, en réalité l'article 250quater en projet (1), les mots "et sans préjudice de l'application de l'article 247bis," sont ambigus. Le texte devrait refléter correctement l'intention de l'auteur du projet.

(1) Les articles 33 et 34 du projet insèrent respectivement un article 250ter et un article 250quinquies dans la loi du 7 décembre 1998 précitée. L'article 250 ne comportant pas de "quater", il y a lieu de supposer que l'article 34 vise plutôt à insérer un article 250quater dans la loi précitée.

OBSERVATIONS PARTICULIERES RELATIVES AU PROJET 31.030/4

Dispositif

Article 3

Il y a lieu de préciser à l'article 18quater, alinéa 2, en projet, si "l'effet suspensif" est attaché à la décision de la députation permanente annulant l'élection, auquel cas le conseil de police pourrait malgré tout être installé, ou bien si, au contraire, le recours suspend l'installation de ce conseil.

Il est à observer à cet égard que le délai de six mois, donné à l'article 21quater en projet au Conseil d'Etat pour statuer sur les recours, risque de compliquer le fonctionnement de la zone de police pluricommunale pendant une longue période, si l'on devait considérer que l'annulation de la députation permanente empêche le conseil de police de s'installer.

Article 4

Il y a lieu de viser également le membre élu conformément à l'article 19 de la loi du 7 décembre 1998 précitée.

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 die motivering in de adviesaanvraag aldus :

> "..., la mise en place de la police intégrée suppose la mise en vigueur d'un ensemble de dispositions soit modificatives, soit complémentaires à la législation existante, sous peine d'hypothéquer l'organisation des nouvelles structures et a fortiori la disponibilité des services de police; la date de la mise en place de la police fédérale n'a pu, en vertu de l'article 260 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, être ultérieure au 1er janvier 2001; la mise en place des polices locales peut débuter à cette même date; il convient d'harmoniser au plus tôt la législation avec les nouveaux principes inscrits dans la loi du 7 écembre 1998 précitée.".

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN DIE GELDEN VOOR DE BEIDE WETSONTWERPEN

1. In artikel 19, tweede lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus gaat het over een ander geval van verkiezing dan dat bedoeld in artikel 18, namelijk de verkiezing met het oog op de vervanging van een lid dat, voordat zijn mandaat verstreken is, ophoudt deel uit te maken van de politieraad en geen opvolgers heeft.

Op de verkiezing bedoeld in artikel 19 behoren de beroepsmogelijkheden die bestaan met betrekking tot de verkiezing genoemd in het voornoemde artikel 18, van toepassing te worden verklaard. Het ontworpen artikel 18bis heeft immers alleen betrekking op de laatstgenoemde verkiezing.

2. De Franse versie van de ontwerpen moet volledig herzien worden. Ze is vaak een letterlijke vertaling uit het Nederlands, die, in het geval van de artikelen waarbij woorden in bestaande bepalingen vervangen worden, de aan te brengen wijzigingen onbegrijpelijk maakt.

Zo komen er discrepanties voor in de artikelen 7 en 16 van ontwerp 31.224/4, en in de artikelen 3 en 4 van ontwerp 31.030/4. Deze opsomming is niet exhaustief (1).

---

(1) In artikel 7 van ontwerp 31.224/4 bijvoorbeeld is het woord "membres" in de Franse tekst van het ontworpen artikel 12, vierde lid, een verkeerde vertaling van het woord "leden" in het Nederlands. De correcte vertaling is "alinéas".

BIJZONDERE OPMERKINGEN BETREFFENDE ONTWERP 31.224/4

Dispositief

Artikel 5

Er dient bepaald te worden in welke omstandigheden de plaatsvervangers de leden van het controleorgaan dat bij artikel 44/7 van de wet van 5 augustus op het politieambt is opgericht, moeten vervangen.

Bovendien dient de machtiging die bij het tiende lid van hetzelfde artikel aan de Koning wordt verleend om de regels tot vrijwaring van de onafhankelijkheid van de leden van dat controleorgaan vast te stellen, uitgebreid te worden tot de plaatsvervangers.

Artikel 7

Aangezien het eerste en het tweede lid van artikel 12 van de wet van 7 december 1998 het aantal leden van de politieraad vaststellen alsook de proportionele vertegenwoordiging van de verschillende gemeenten in die raad, op basis van hun respectieve bevolkingscijfer, en aangezien het nieuwe derde lid, dat bij het ontwerp in dat artikel wordt ingevoegd, de Koning machtigt om "de nadere regels inzake de berekening van de (...) evenredige samenstelling" vast te stellen, om, volgens de toelichting bij het artikel, "deze proportionele samenstelling zeker en definitief (te bepalen)", is het de afdeling wetgeving niet duidelijk waarom

het nog nodig is dat de politieraad "het aantal leden dat iedere gemeenteraad telt in de politieraad" bepaalt.

Indien dat aantal het resultaat is van een eenvoudige berekening, op basis van door de Koning vastgestelde formules, is het beter dat de Koning die berekeningen zelf maakt en de resultaten daarvan in het Belgisch Staatsblad bekendmaakt, naar het voorbeeld van wat bepaald is in artikel 5 van de nieuwe gemeentewet.

Artikel 17

Voorzover het de bedoeling is, zoals blijkt uit de toelichting bij het artikel, de personeelsleden te machtigen om deel te nemen aan opdrachten die strikt gezien buiten de opdrachten vallen die bij de wet aan de politiediensten zijn toegewezen, dient zulks op zijn minst aangegeven te worden in de regeling zelf en dient de toestemming voor die opdrachten door de Koning te worden verleend, en niet door de Ministerraad, die daartoe niet bij de Grondwet is gemachtigd.

In het ontworpen artikel 140bis dient bijgevolg het volgende geschreven te worden :

"(...) voor langdurige opdrachten in het buitenland, die bepaald zijn door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Die opdrachten kunnen bestaan in het verlenen van humanitaire hulp of het verzorgen van opleidingen.".

Artikelen 18 en 19

De onduidelijke redactie van deze twee bepalingen leidt tot rechtsonzekerheid.

Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk door welke overheid en onder welke voorwaarden de personeelsleden van de lokale politie zullen worden uitbetaald. Het ontworpen artikel 140ter, tweede lid, 6°, lijkt een alternatief te bieden ("het uitvoeren van de betaling voor rekening van de zone of het aanleveren van de vereiste betalingselementen aan het sociaal secretariaat GPI"). In het derde lid van hetzelfde artikel lijkt die taak daarentegen te worden toevertrouwd aan de Centrale dienst voor vaste uitgaven ("voert de CDVU de beslissingen (...) uit"), terwijl volgens het ontworpen artikel 140quater, derde lid, 2°, de lokale politie vraagt om de overzending van de berekening en de gegevens die noodzakelijk zijn voor de betaling, wat erop lijkt te wijzen dat de gemeente of de meergemeentezone, indien ze haar personeel zelf zou willen uitbetalen, daarom moet verzoeken.

Het is de afdeling wetgeving evenmin duidelijk wat de "controletaak" van de dienst die bij het ontworpen artikel 140quater wordt opgericht, precies inhoudt of wat er gebeurt als de personeelsdiensten van de lokale politie en het "sociaal secretariaat GPI" de toepassing van de rechtspositionele bepalingen anders interpreteren.

De onderzochte artikelen bevatten bovendien verscheidene vage bewoordingen : een overheidsdienst kan met een taak worden belast, maar is niet "verantwoordelijk"; noch de politiezone die uit één gemeente bestaat, noch de "lokale politie" als zodanig beschikken over eigen rechtspersoonlijkheid: wanneer er sprake is van de rechten of plichten van die instellingen, moet hetzij naar de meergemeentezone, hetzij naar de gemeente worden verwezen.

Tot slot nog dit : als het de bedoeling is dat de Staat het personeel van de lokale politie rechtstreeks kan uitbetalen voor rekening van de gemeenten of meergemeentezones, moeten de nadere regels daarvan worden gepreciseerd of moet op zijn minst de Koning gemachtigd worden om die te bepalen.

Deze bepalingen moeten op basis van deze opmerkingen worden herzien.

Artikel 29

Het is absurd van "overdracht" te spreken als het gaat om de goederen van een gemeente van een ééngemeentezone. Zulk een politiezone heeft immers geen eigen rechtspersoonlijkheid die losstaat van die van de gemeente. De goederen van de gemeentelijke politie veranderen dus niet van eigenaar.

Paragraaf 3 is onduidelijk. De steller van het ontwerp lijkt uit het oog te hebben verloren dat voor een ééngemeentezone geen enkele "dotatie" hoeft te worden bepaald en dat artikel 41 van de wet van 7 december 1998 in verband met het aandeel van de federale overheid in de begroting van de lokale politie niet in een dotatie, maar in een toelage voorziet.

Zoals uit de uitleg van de gemachtigde ambtenaar blijkt, moet de begroting van de lokale politiezone bedoeld in artikel 39 van de wet van 7 december 1998 in het geval van een ééngemeentezone, de dotatie voor de politiezone bedoeld in artikel 40 van die wet in het geval van een meergemeentezone of de toelage ten laste van de federale begroting vermeld in artikel 41 van de wet worden verhoogd of verlaagd voor elke politiezone afzonderlijk, naargelang de inventariswaarde van de roerende goederen die voor de lokale politie zijn bestemd of aan haar zijn overgedragen, lager of hoger is dan de door de Koning bepaalde minimum-norm.

De onderzochte bepaling moet dus grondig worden herzien. Daarbij moet de bedoeling van de stellers van het ontwerp beter worden weergegeven en moet rekening worden gehouden met de verschillende vormen van financiële inbreng in de begroting van de lokale politie.

Artikel 33

Uit de tekst van het ontworpen artikel 250ter blijkt niet dat het om een overgangsmaatregel gaat.

Bovendien is het woord "nieuwe" overbodig. Onder "installatie van de gemeenteraad" wordt immers de eerste vergadering verstaan die wordt bijgewoond door de gemeenteraadsleden die gekozen zijn naar aanleiding van een volledige vernieuwing van de gemeenteraad.

Artikel 34

In het ontworpen artikel 250quinquies, waarmee in werkelijkheid het ontworpen artikel 250quater (1) wordt bedoeld, zijn de woorden "en onverminderd de toepassing van artikel 247bis" onduidelijk. De tekst zou de bedoeling van de steller van het ontwerp correct moeten weergeven.

---

(1) Bij de artikelen 33 en 34 van het ontwerp wordt de voormelde wet van 7 december 1998 respectievelijk aangevuld met een artikel 250ter en een artikel 250quinquies. Aangezien er geen artikel 250quater bestaat, moet worden aangenomen dat artikel 34 er veeleer toe strekt de voornoemde wet aan te vullen met een artikel 250quater.

BIJZONDERE OPMERKINGEN IN VERBAND MET ONTWERP 31.030/4

Dispositief

Artikel 3

In het ontworpen artikel 18quater, tweede lid, dient te worden verduidelijkt of de schorsende kracht van het beroep betrekking heeft op de beslissing van de bestendige deputatie om de verkiezing te vernietigen, in welk geval de politieraad ondanks alles kan worden geïnstalleerd, dan wel of het beroep de installatie van die raad schorst.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de termijn van zes maanden waarbinnen de Raad van State volgens het ontworpen artikel 21quater uitspraak moet doen over de beroepen, de werking van de meergemeentezone gedurende een lange periode zou kunnen compliceren, als de vernietiging door de bestendige deputatie zou inhouden dat de politieraad niet kan worden geïnstalleerd.

Artikel 4

Er moet ook worden verwezen naar het lid dat gekozen is overeenkomstig artikel 19 van de genoemde wet van 7 december 1998.

La chambre était composée de

Messieurs R. ANDERSEN, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

P. LIENARDY, conseillers d'Etat,
P. VANDERNOOT, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,

B. GLANSDORFF, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame C. GIGOT, greffier,
Mevrouw griffier.

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

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

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. G. MARTOU, adjunct-referendaris.

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

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

C. GIGOT R. ANDERSEN