

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 32.018/2/V

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 32.018/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 19 juillet 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant le montant minimum et maximum de cautionnement complémentaire fixé par le comptable spécial de la zone de police", a donné le 24 juillet 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 19 juli 2001 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het minimum- en maximumbedrag van de aanvullende zekerheid te stellen door de bijzonder rekenplichtige van de politiezone", heeft op 24 juli 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.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par le fait que la mise en place de la police locale aura lieu dans le courant de l'année 2001 et le 1^{er} janvier 2002 au plus tard, conformément à l'article 248 de la loi du 7 décembre 1998; que les conseils de police ont déjà été installés; que les conseils communaux et de police doivent dès à présent désigner le comptable spécial en vue de la préparation du budget de la zone de police pour 2001, qui doit être voté en octobre 2001 par le conseil communal ou de police; que le conseil de police établit, lors de la première réunion qui suit la désignation du comptable spécial, le montant du cautionnement complémentaire visé à l'article 31 de la loi du 7 décembre 1998, ainsi que les délais dont dispose à cet effet le comptable spécial; que le comptable spécial ne peut prendre ses fonctions qu'à partir du moment où il a fixé le cautionnement complémentaire."

Il ressort des éléments du dossier transmis au Conseil d'Etat que, comme le prescrit l'article 8 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, l'arrêté en projet a été soumis pour avis au Conseil consultatif des bourgmestres le 8 juin 2001. Conformément à l'article 9, alinéa 2, de l'arrêté royal du 6 avril 2000 relatif au Conseil consultatif des bourgmestres, il a été demandé audit conseil d'émettre son avis dans les dix jours à partir du moment de la réception de la demande d'avis. Ce délai passé, le Conseil consultatif des bourgmestres n'avait pas rendu son avis, ce qui permet au demandeur de passer outre, en vertu de l'article 9, alinéa 3, de l'arrêté royal précité, disposition invoquée, par ailleurs, dans la demande d'avis adressée au Conseil d'Etat, pour justifier l'accomplissement de cette formalité préalable.

.../...

Le Conseil d'Etat constate qu'un délai d'un mois s'est écoulé entre le moment de l'expiration du délai de dix jours, soit le 18 juin 2001, et la saisine de la section de législation demandant l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, soit le 17 juillet 2001 ⁽¹⁾.

*
* *

Formalités préalables

Le projet d'arrêté est à considérer comme une réglementation de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

En effet, la loi du 19 décembre 1974 est applicable au comptable spécial visé par le présent projet en vertu de l'article 3, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

L'article 30, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux prévoit, en effet, qu'il est désigné par le conseil de police parmi les receveurs communaux et les receveurs des centres publics d'aide sociale. Même s'il est placé, pour l'exercice de sa fonction de comptable spécial, sous

⁽¹⁾ Voyez par comparaison l'avis 31.831/4 de la section de législation du Conseil d'Etat du 19 juin 2001, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 avril 1996 portant exécution de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical"; dans cet avis, la section de législation saisie le 14 juin 2001 d'une demande d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a estimé que :
"... les consultations requises pour l'élaboration de l'arrêté en projet [s'étant] terminées par l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 18 avril 2001, l'existence d'un délai de près de deux mois entre cette dernière formalité et la consultation du Conseil d'Etat contredit l'urgence invoquée dans la demande d'avis, pour réclamer cet avis dans un délai de trois jours, conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat."

l'autorité du collège de police et non sous celle de son administration d'origine, c'est bien en sa qualité de receveur communal ou de receveur d'un centre public d'aide sociale que la fonction de comptable spécial lui est, accessoirement conférée. En effet, l'article 32 de la loi du 7 décembre 1998 lui accorde, pour l'exercice de cette fonction, une simple indemnité et prévoit qu'en cas d'absence du comptable spécial, sa fonction est assurée conformément aux dispositions de remplacement qui sont d'application dans son administration d'origine.

D'autre part, l'article 3 de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, considère comme réglementation de base ayant trait au statut administratif, notamment, "les droits et les devoirs des membres du personnel ..." (article 3, 3°), ainsi que "la responsabilité des membres du personnel" (article 3, 6°).

Le cautionnement à fournir par le comptable spécial pour garantie de sa gestion est une obligation qui lui est imposée du fait de sa fonction et qui relève, dès lors, de son statut administratif ⁽²⁾. L'article 31, alinéa 12, de la loi du 7 décembre 1998 prévoit du reste que :

"Le comptable spécial qui n'aura pas fourni son cautionnement dans les délais prescrits, et qui n'aura pas justifié ce retard par des motifs suffisants, sera démis d'office et il sera pourvu à son remplacement."

Ce cautionnement est, en outre, destiné à garantir le remboursement d'un éventuel déficit de la caisse de la zone pluricommunale. Une disposition, telle que celle en projet, qui fixe les montants minimaux et maximaux du cautionnement à fournir par un membre du personnel, a donc trait à la responsabilité de celui-ci.

En conclusion, le projet d'arrêté doit donc faire l'objet d'une négociation syndicale préalable, en vertu de l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974, précitée.

⁽²⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 26.899/2, donné le 26 novembre 1997, sur un projet d'arrêté royal "fixant les montants minimum et maximum du cautionnement à fournir par le receveur provincial" (Moniteur belge du 8 octobre 1999, p. 38041).

Cette négociation constitue une formalité substantielle dont la méconnaissance affecte la légalité de l'acte pris sans son accomplissement. Selon les informations fournies au Conseil d'Etat, cette formalité n'a pas été accomplie.

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 opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt :

"(l'urgence est motivée) ... par le fait que la mise en place de la police locale aura lieu dans le courant de l'année 2001 et le 1^{er} janvier 2002 au plus tard, conformément à l'article 248 de la loi du 7 décembre 1998; que les conseils de police ont déjà été installés; que les conseils communaux et de police doivent dès à présent désigner le comptable spécial en vue de la préparation du budget de la zone de police pour 2001, qui doit être voté en octobre 2001 par le conseil communal ou de police; que le conseil de police établit, lors de la première réunion qui suit la désignation du comptable spécial, le montant du cautionnement complémentaire visé à l'article 31 de la loi du 7 décembre 1998, ainsi que les délais dont dispose à cet effet le comptable spécial; que le comptable spécial ne peut prendre ses fonctions qu'à partir du moment où il a fixé le cautionnement complémentaire."

Uit de gegevens van het dossier dat aan de Raad van State overgezonden is, blijkt dat, zoals is voorgeschreven bij artikel 8 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, het ontworpen besluit op 8 juni 2001 om advies is voorgelegd aan de adviesraad van burgemeesters. Overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van het koninklijk besluit van 6 april 2000 betreffende de adviesraad van burgemeesters, is die raad verzocht advies te verstrekken binnen tien dagen na de ontvangst van de adviesaanvraag. Bij het verstrijken van deze termijn had de adviesraad van burgemeesters geen advies uitgebracht, in welk geval de aanvrager eraan mag voorbijgaan, krachtens artikel 9, derde lid, van het voornoemde koninklijk besluit, naar welke bepaling in de aan de Raad van State gerichte adviesaanvraag trouwens wordt verwezen om aan te geven dat toch aan dat voorafgaande vormvereiste voldaan is.

.../...

De Raad van State stelt vast dat een termijn van een maand verlopen is tussen het verstrijken van de termijn van tien dagen, dit is 18 juni 2001, en het ogenblik waarop de afdeling wetgeving verzocht is een advies te verstrekken binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, dit is 17 juli 2001 ⁽¹⁾.

Voorafgaande vormvereisten

Het ontwerp van besluit moet worden beschouwd als een grondregeling in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

Krachtens artikel 3, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel is de wet van 19 december 1974 immers van toepassing op de bijzondere rekenplichtige waarvan in het onderhavige ontwerp sprake is.

Artikel 30, tweede lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, bepaalt immers dat de bijzondere rekenplichtige aangewezen wordt door de politieraad uit de gemeente-ontvangers en de ontvangers van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

⁽¹⁾ Zie bij wijze van vergelijking advies 31.831/4 van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 19 juni 2001 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 1996 tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst" ; in dat advies heeft de afdeling wetgeving, op 14 juni 2001 verzocht advies te geven binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, geoordeeld dat :

"De dringende reden die in de adviesaanvraag naar voren wordt gebracht om overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te vragen dat het advies binnen een termijn van drie dagen wordt gegeven wordt tegengesproken door het feit ... dat de raadplegingen die vereist zijn voor het opmaken van het ontworpen besluit geëindigd zijn met het advies van de inspecteur van financiën, dat gegeven is op 18 april 2001, en dat er een termijn van bijna twee maanden loopt tussen dit laatste vormvereiste en de raadpleging van de Raad van State."

Hoewel de bijzondere rekenplichtige voor de uitoefening van zijn functie staat onder het gezag van het politiecollege en niet onder dat van zijn bestuur van herkomst, is het in zijn hoedanigheid van gemeenteontvanger of van ontvanger van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn dat hij met die nevenfunctie wordt bekleed. Overeenkomstig artikel 32 van de wet van 7 december 1998 wordt aan de bijzondere rekenplichtige voor de uitoefening van die functie namelijk gewoon een vergoeding toegekend en wordt zijn functie in geval van afwezigheid waargenomen overeenkomstig de bepalingen voor vervanging die in zijn bestuur van herkomst van toepassing zijn.

Voorts wordt in artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 17 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel gesteld dat onder meer "de rechten en de plichten van de personeelsleden ..." (artikel 3, 3°) en "de aansprakelijkheid van de personeelsleden" (artikel 3, 6°) als grondregelingen in verband met het administratief statuut worden beschouwd.

De zekerheid die de bijzondere rekenplichtige moet stellen als waarborg voor zijn beheer, is een verplichting die hem wegens zijn functie wordt opgelegd en die bijgevolg deel uitmaakt van zijn administratief statuut ⁽²⁾. Artikel 31, twaalfde lid, van de wet van 7 december 1998 bepaalt overigens dat :

"De bijzondere rekenplichtige die zijn zekerheid niet binnen de voorgeschreven termijn verschaft en dit verzuim niet voldoende verantwoordt, (...) ambtshalve ontslagen (is) en wordt vervangen."

Die zekerheid is bovendien bedoeld om de terugbetaling van een eventueel tekort in de kas van de meerpolitiezone te waarborgen. Een bepaling, zoals de ontworpen bepaling, waarbij het minimum- en maximumbedrag wordt vastgesteld van de zekerheid die een personeelslid moet stellen, heeft dus te maken met de aansprakelijkheid van dat personeelslid.

⁽²⁾ Zie in dezelfde zin advies 26.899/2, gegeven op 26 november 1997, over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het minimum- en het maximumbedrag van de door de provincieontvanger te stellen zekerheid" (Belgisch Staatsblad van 8 oktober 1999, blz. 38041).

Over het ontwerp van besluit moet dus krachtens artikel 2, § 1, van de genoemde wet van 19 december 1974 eerst met de vakbonden worden onderhandeld.

Die onderhandelingen zijn een substantieel vormvoorschrift, waarvan de niet-ervulling de wettigheid aantast van de handeling die gesteld is zonder dat aan dat voorschrift is voldaan. Volgens de informatie die aan de Raad van State is verstrekt, is dat vormvoorschrift niet vervuld.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

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

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

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS