

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.420/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 22 octobre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale", a donné le 25 octobre 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.420/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 oktober 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 houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeente politiezone", heeft op 25 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 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 la circonstance que la date de mise en place des polices locales, après constatation par le Roi que les conditions visées à l'article 248 de la loi sur la police intégrée sont remplies, ne peut être ultérieure au 1^{er} janvier 2002; que les zones de police doivent pouvoir démarrer le 1^{er} janvier 2002 avec leur propre budget; que conformément à l'article 240, § 1^{er}, alinéa 3, de la nouvelle loi communale, lu en concordance avec l'article 34, 3°, de la loi sur la police intégrée, le budget 2002 de la zone de police doit être clôturé en octobre 2001; que pour voter le budget 2002, les conseils de police des zones pluricommunales doivent savoir quelle est la clé de répartition de la dotation communale; que le budget communal doit également être clôturé en octobre 2001; que les règles particulières relatives à la répartition de la dotation communale doivent par conséquent être publiées sans retard afin de pouvoir respecter les délais précités."

*

* *

L'urgence est motivée en substance par l'obligation pour les communes de zones de police pluricommunales de connaître le montant de la dotation qu'elles doivent voter en faveur de la zone de police pluricommunale pour l'année budgétaire 2002, considérant que le budget communal doit être établi dans le courant du mois d'octobre qui précède l'année budgétaire.

Or, la détermination du montant en question est fonction de trois normes qu'il appartient au Roi d'arrêter successivement, après délibération du Conseil des ministres, en exécution de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Il convient, en effet, qu'il fixe tout d'abord, en exécution de l'article 40, alinéa 1^{er}, "les normes budgétaires minimales", conformément auxquelles le budget du corps de police locale doit être approuvé par le conseil de police.

.../...

Doivent également être déterminés, en exécution de l'article 41, alinéa 2, "les critères et les modalités pour la fixation ... de la subvention fédérale", dès lors que l'article 40, alinéa 2, prévoit que "le budget de la zone de police est à charge des différentes communes de la zone et de l'Etat fédéral".

Lorsque le conseil de police a établi le budget de la zone, dans le respect des normes minimales, et que la subvention de l'Etat fédéral est déterminée, le montant à charge des communes peut alors être calculé et réparti entre elles suivant les règles à fixer en exécution de l'article 40, alinéa 6, de la loi.

Si le projet tend à fixer ces dernières, par contre, les mesures prévues par les articles 40, alinéa 1^{er}, et 41, alinéa 2, n'ont pas à ce jour été arrêtées et la section de législation n'est pas actuellement saisie de projets en ce sens.

Dès lors, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que si l'urgence est formellement motivée, elle se trouvera démentie par les faits si le Gouvernement ne veille pas à ce que soient prises préalablement, ou à tout le moins concomitamment, les mesures prévues par ces deux dispositions légales et sans lesquelles le présent projet ne peut, pratiquement, sortir ses effets.

Examen du projet

Dispositif

Article 1^{er}

Cette disposition paraphrase ⁽¹⁾ l'article 40, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Elle doit, dès lors, être omise.

⁽¹⁾ La seule "précision" qu'apporte le projet par rapport à cette disposition légale est que le vote a lieu annuellement. Mais, dès lors que la dotation communale résulte du budget de la zone de police, lequel est annuel en vertu de l'article 34 de la même loi, il va de soi que le vote de la dotation est aussi annuel.

Articles 2 et 3

En vertu de l'article 40, alinéa 6, de la loi, le Roi doit fixer les règles détaillées de la répartition entre les communes de la dotation communale à la zone de police . Cette disposition ne s'oppose pas à ce que le projet établisse, d'une part, des modalités selon lesquelles les communes fixent elles-mêmes cette répartition et détermine, d'autre part, un mode de répartition ne s'appliquant qu'à titre supplétif, à défaut d'accord entre les communes de la zone.

Par contre, la loi n'habilite pas le Roi à fixer, de manière discrétionnaire, zone par zone, la part de la dotation communale que chaque commune devra prendre en charge; Il doit prévoir une norme générale et abstraite permettant, fût-ce à titre supplétif, le calcul de cette part.

Cette observation ne porte pas préjudice à la possibilité qu'a le Roi, après avoir fixé cette norme, de déterminer le résultat, commune par commune, de l'application de la norme, dès lors qu'Il disposerait de tous les éléments permettant d'effectuer ce calcul.

Mais, Il ne peut s'abstenir de préciser dans l'arrêté même les critères qu'Il prend en considération pour déterminer cette répartition.

A cet égard, l'article 3 est totalement lacunaire. Il est ainsi fait référence sans autre précision, à une "norme policière".

Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, cette "norme policière" est le résultat d'une étude confiée à une université et prenant en considération un ensemble de critères tels que le degré d'équipement de la commune, la population, la superficie, le nombre d'allocataires sociaux, le revenu cadastral moyen ... etc, pour attribuer une valeur abstraite à chaque commune.

Les principes essentiels de la méthodologie suivie et des facteurs pris en compte pour l'établissement de cette norme devraient, à tout le moins, figurer dans le présent projet, de même que la formule mathématique permettant, à partir des critères retenus et des pondérations y attachées, de calculer tant la valeur de la norme policière

mentionnée à la colonne 2 du tableau de l'annexe que le pourcentage à charge de chaque commune mentionné à la colonne 3 du même tableau.

Par ailleurs, l'article 3 s'abstient de préciser pour les trois critères, à savoir la norme policière, le revenu imposable moyen par habitant de la commune et le revenu cadastral moyen au sein de la commune, l'année de référence.

Outre l'imprécision des critères retenus, le projet laisse dans l'incertitude complète la question de savoir si les parts communales sont fixées, une fois pour toutes par le présent projet, tant que celui-ci n'aura pas été modifié, ou bien si, au contraire, les chiffres seront revus chaque année, en fonction de l'évolution des facteurs pris en considération.

En conclusion, l'article 3, de même que l'annexe, doivent être fondamentalement revus pour tenir compte de cette observation.

Volgens 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.

De motivering in de brief luidt als volgt :

"la circonstance que la date de mise en place des polices locales, après constatation par le Roi que les conditions visées à l'article 248 de la loi sur la police intégrée sont remplies, ne peut être ultérieure au 1^{er} janvier 2002; que les zones de police doivent pouvoir démarrer le 1^{er} janvier 2002 avec leur propre budget; que conformément à l'article 240, § 1^{er}, alinéa 3, de la nouvelle loi communale, lu en concordance avec l'article 34, 3°, de la loi sur la police intégrée, le budget 2002 de la zone de police doit être clôturé en octobre 2001; que pour voter le budget 2002, les conseils de police des zones pluricommunales doivent savoir quelle est la clé de répartition de la dotation communale; que le budget communal doit également être clôturé en octobre 2001; que les règles particulières relatives à la répartition de la dotation communale doivent par conséquent être publiées sans retard afin de pouvoir respecter les délais précités."

*

* *

Het verzoek om spoedbehandeling wordt in hoofdzaak gemotiveerd met de verplichting voor de gemeenten binnen meergemeentepolitiezones om het bedrag te kennen van de dotatie die zij moeten goedkeuren ten gunste van de meergemeentelijke politiezone voor het begrotingsjaar 2002, gelet op het feit dat de gemeentebegroting moet zijn vastgesteld in de loop van de maand oktober die voorafgaat aan het begrotingsjaar.

Welnu, de bepaling van het bedrag waarvan sprake hangt af van drie normen die door de Koning achtereenvolgens moeten worden vastgesteld, na beraadslaging van de ministerraad, ter uitvoering van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Hij moet immers in eerste instantie ter uitvoering van artikel 40, eerste lid, "de minimale begrotingsnormen" vaststellen, in overeenstemming waarmee de begroting van het lokale politiekorps door de politieraad moet worden goedgekeurd.

Ter uitvoering van artikel 41, tweede lid, moeten eveneens worden vastgesteld "de criteria en de nadere regels die in acht moeten worden genomen voor het bepalen ... van de federale toelage", aangezien in artikel 40, tweede lid, wordt bepaald dat

.../...

"de begroting van de politiezone (...) ten laste (komt) van de verschillende gemeenten van de zone en van de federale Staat".

Wanneer de politieraad de begroting van de zone heeft vastgelegd, met naleving van de minimale normen, en de toelage van de federale Staat is vastgesteld, kan het bedrag dat ten laste valt van de gemeenten worden berekend en onder hen worden verdeeld volgens de regels die moeten worden bepaald ter uitvoering van artikel 40, zesde lid, van de wet.

Hoewel het ontwerp ertoe strekt deze laatste vast te stellen, zijn de maatregelen waarin voorzien wordt door de artikelen 40, eerste lid, en 41, tweede lid, daarentegen tot op heden nog niet uitgevaardigd en zijn er thans geen ontwerpen in die zin aanhangig bij de afdeling wetgeving.

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt dan ook gevestigd op het feit dat hoewel de dringende noodzakelijkheid formeel gemotiveerd wordt, deze echter door de feiten ontkracht zal worden als de Regering er niet op toeziet dat de maatregelen waarin voorzien wordt door die twee wetsbepalingen op voorhand of tenminste tegelijkertijd ermee worden genomen, zonder welke maatregelen het onderhavige ontwerp in de praktijk geen uitwerking kan hebben.

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 1

Deze bepaling parafraseert ⁽¹⁾ artikel 40, derde lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Zij behoort derhalve te vervallen.

⁽¹⁾ De enige "precisering" die het ontwerp toevoegt aan deze wetsbepaling is dat de stemming jaarlijks plaatsvindt. Maar, aangezien de gemeentelijke dotatie voortkomt uit de begroting van de politiezone, een begroting die krachtens artikel 34 van dezelfde wet jaarlijks is, spreekt het voor zich dat de dotatie ook jaarlijks is.

Artikelen 2 en 3

Krachtens artikel 40, zesde lid, van de wet moet de Koning de nadere regels inzake de verdeling, onder de gemeenten, van de gemeentelijke dotatie aan een politiezone vastleggen. Die bepaling staat er niet aan in de weg dat het ontwerp enerzijds nadere regels stelt waarbij de gemeenten zelf die verdeling vastleggen, en anderzijds een verdeelwijze voorschrijft die slechts suppletoir toepasselijk is, bij ontstentenis van een akkoord onder de gemeenten binnen een zone.

De wet machtigt de Koning evenwel niet om discretionair, voor iedere zone afzonderlijk, het aandeel van de gemeentelijke dotatie vast te leggen dat iedere gemeente voor haar rekening zal moeten nemen; Hij moet voorzien in een algemene en abstracte norm die, zij het suppletoir, de berekening van dat aandeel mogelijk maakt.

Die opmerking doet geen afbreuk aan het feit dat de Koning om, na die norm te hebben vastgelegd, de uitslag, voor iedere gemeente afzonderlijk, van de toepassing van die norm kan vaststellen, daar Hij immers over alle gegevens zou beschikken om die berekening te kunnen doen.

De Koning mag er evenwel niet van afzien in het besluit zelf de criteria te preciseren die Hij in aanmerking neemt om die verdeling vast te leggen.

In dat verband schiet artikel 3 volledig tekort. Aldus wordt, zonder nadere precisering, verwezen naar een "politionele norm".

Volgens de uitleg verstrekt door de gemachtigde ambtenaar is die "politionele norm" het resultaat van een studie toevertrouwd aan een universiteit, waarbij een hele reeks criteria in aanmerking zijn genomen, zoals de omvang van de voorzieningen van een gemeente, de bevolking, de oppervlakte, het aantal steun-trekkenden, het gemiddelde kadastraal inkomen, enz., teneinde aan iedere gemeente een abstracte waarde toe te kennen.

De grondbeginselen van de gevolgde methodiek en de factoren die in aanmerking zijn genomen om die norm vast te leggen moeten op zijn minst in het onderhavige ontwerp worden opgenomen, alsook de rekenkundige formule op basis

.../...

waarvan, uitgaande van de in aanmerking genomen criteria en de daaraan verbonden wegingen, zowel de waarde van de positionele norm, vermeld in kolom 2 van de bijgevoegde tabel, als het percentage voor rekening van iedere gemeente, vermeld in kolom 3 van dezelfde tabel, kan worden berekend.

Bovendien wordt in artikel 3 voor de drie criteria, te weten de positionele norm, het gemiddelde belastbaar inkomen per inwoner van de gemeente en het gemiddelde kadastraal inkomen in de gemeente, het referentiejaar niet vermeld.

Naast de omstandigheid dat de in aanmerking genomen criteria onvoldoende nauwkeurig zijn, wordt in het ontwerp volledig achterwege gelaten of het gemeentelijk aandeel bij het onderhavige ontwerp eens en voor altijd wordt vastgelegd, zolang het niet gewijzigd wordt, dan wel of de cijfers integendeel jaarlijks herzien worden naargelang van de ontwikkelingen van de in aanmerking genomen factoren.

De conclusie is dan ook dat artikel 3 en de bijlage grondig moeten worden herzien, waarbij rekening wordt gehouden met deze opmerking.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,
J. JAUMOTTE,

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 Mme G. MARTOU, référendaire adjoint.

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.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS