

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.672/2

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 7 décembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les normes budgétaires minimales de la police locale", a donné le 12 décembre 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.672/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 7 december 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 de minimale begrotingsnormen van de lokale politie, heeft op 12 december 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 le présent arrêté est indispensable à l'accomplissement d'une des conditions nécessaires pour la constitution de la police locale, conformément à l'article 248, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi du 7 décembre 1998; que la publication des dispositions de cet arrêté au Moniteur belge doit s'effectuer le plus vite possible, afin que le conseil communal ou de police puisse exécuter la disposition précitée avant le 1^{er} janvier 2002."

*

* *

L'urgence est motivée en substance par la mise en place de la police locale au 1^{er} janvier 2002, laquelle implique que les communes et les zones de police pluricommunales puissent adopter sans délai le budget du corps de leur police locale.

Comme il a été relevé dans l'avis 32.420/2, donné le 25 octobre 2001, sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 novembre 2001 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, il convient pour ce faire que le Roi arrête préalablement "les normes budgétaires minimales" auxquelles le budget du corps de la police locale doit se conformer en exécution des articles 39, alinéa 1^{er} et 40, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, ainsi que "les critères et les modalités pour la fixation... de la subvention fédérale, en exécution de l'article 41, alinéa 2, de la même loi".

Si le présent projet tend bien à arrêter les "normes budgétaires minimales" en question, par contre, les critères et les modalités de fixation de la subvention fédérale n'ont pas été arrêtés à ce jour et la section de législation n'est pas actuellement saisie d'un projet en ce sens.

.../...

Tout comme elle l'a fait dans l'avis 32.420/2, précité, la section de législation se doit donc d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur la circonstance 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 concomitamment les mesures prévues par l'article 41, alinéa 2, précité, et sans lesquelles le présent projet ne peut pratiquement sortir ses effets.

L'article 2 du projet renvoie à deux arrêtés, encore en projet relatifs respectivement "à l'octroi d'une avance sur la subvention fédérale de base pour l'année 2002 aux zones de police et d'une allocation à certaines communes", et à "l'octroi aux zones de police, pour l'année 2002, de la subvention fédérale en compensation des cotisations sociales de certains membres du personnel des corps de police locale".

Selon le fonctionnaire délégué, ces deux arrêtés en projet ne seront pas soumis à l'avis de la section de législation, car ils sont dépourvus de caractère réglementaire.

S'il est vrai que des arrêtés fixant, zone par zone, le montant de la subvention octroyée à chacune d'elle, sont dépourvus de caractère réglementaire, il n'en reste pas moins que préalablement à ces arrêtés, l'article 41, alinéa 2, précité, prescrit que soient fixés, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, "les critères et les modalités pour la fixation et le versement de la subvention fédérale". Un tel arrêté a assurément un caractère réglementaire.

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

*

* *

.../...

Formalités préalables

Il ressort de la teneur de l'avis de l'inspecteur des finances que celui-ci a été consulté sur une version du projet substantiellement différente de celle soumise à l'avis de la section de législation. Les modifications apportées n'ont pas pour objet de donner suite aux observations qu'il a formulées.

Par conséquent pour se conformer à l'article 14, 1°, a), de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le projet tel que modifié doit être soumis à nouveau à l'inspecteur des finances, ce qui n'a pas été fait, ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué.

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.

De motivering in de brief luidt als volgt :

"... l'urgence motivée ... par la circonstance que le présent arrêté est indispensable à l'accomplissement d'une des conditions nécessaires pour la constitution de la police locale, conformément à l'article 248, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi du 7 décembre 1998; que la publication des dispositions de cet arrêté au Moniteur belge doit s'effectuer le plus vite possible, afin que le conseil communal ou de police puisse exécuter la disposition précitée avant le 1^{er} janvier 2002."

*

* *

Het verzoek om spoedbehandeling wordt in hoofdzaak gemotiveerd met de oprichting van de lokale politie op 1 januari 2002, wat impliceert dat de gemeenten en de meergemeentepolitiezones onverwijld de begroting van hun lokale politiekorps kunnen vaststellen.

Zoals opgemerkt is in advies 32.420/2, gegeven op 25 oktober 2001, over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende de nadere regels inzake de berekening en de verdeling van de gemeentelijke dotaties in de schoot van een meergemeente politiezone geworden is, moet de Koning te dien einde vooraf "de minimale begrotingsnormen" vaststellen waarmee de begroting van het lokale politiekorps in overeenstemming moet zijn, ter uitvoering van de artikelen 39, eerste lid, en 40, eerste lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, alsmede "de criteria en de nadere regels die in acht moeten worden genomen voor het bepalen ... van de federale toelage", ter uitvoering van artikel 41, tweede lid, van dezelfde wet".

Hoewel het onderhavige ontwerp ertoe strekt de bewuste "minimale begrotingsnormen" vast te stellen, zijn de criteria en de nadere regels voor het bepalen van

.../...

de federale toelage daarentegen, tot nu toe niet vastgesteld en is thans aan de afdeling wetgeving geen ontwerp in die zin voorgelegd.

Evenals in het voormelde advies 32.420/2, ziet de afdeling wetgeving zich dus genoodzaakt de aandacht van de steller van het ontwerp te vestigen op de omstandigheid dat het verzoek om spoedbehandeling weliswaar uitdrukkelijk gemotiveerd is, doch door de feiten zal worden tegengesproken indien de Regering er niet voor zorgt dat tegelijkertijd de maatregelen worden getroffen die bepaald zijn bij het voornoemde artikel 41, tweede lid, zo niet kan het onderhavige ontwerp in de praktijk geen uitwerking hebben.

Artikel 2 van het ontwerp verwijst naar twee ontworpen besluiten, respectievelijk betreffende "de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten" en "de toekenning aan de politiezones voor het jaar 2002 van de federale toelage ter compensatie van de sociale bijdragen van sommige personeelsleden van de lokale politiekorpsen".

Volgens de gemachtigde ambtenaar zullen deze twee ontworpen besluiten niet om advies aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, omdat ze niet regelgevend zijn.

Al zijn besluiten waarbij, per zone, het bedrag van de toelage wordt bepaald die aan elk van de zones toegekend wordt, niet regelgevend, dit neemt niet weg dat vóór de totstandkoming van die besluiten, het voormelde artikel 41, tweede lid, reeds bepaald heeft dat de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad "de criteria en de nadere regels bepaalt die in acht moeten worden genomen voor het bepalen en het uitbetalen van de federale toelage". Zulk een besluit is wel regelgevend.

*

* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

.../...

Op deze drie punten geeft het ontwerp aanleiding tot de opmerkingen die hierna volgen.

*
* * *

Voorafgaande vormvereisten

Uit het advies van de inspecteur van financiën kan worden opgemaakt dat hij om advies verzocht is over een versie van het ontwerp die aanzienlijk verschilt van die welke om advies aan de afdeling wetgeving voorgelegd is. De aangebrachte wijzigingen hebben niet tot doel gevolg te geven aan de opmerkingen die hij heeft gemaakt.

Overeenkomstig artikel 14, 1°, a), van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole moet het ontwerp zoals het gewijzigd is, bijgevolg opnieuw aan de inspecteur van financiën worden voorgelegd, wat niet gedaan is, zoals de gemachtigde ambtenaar bevestigd heeft.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. QUERTAINMONT,
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. P. LIÉNARDY, conseiller d'Etat.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS