

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 33.018/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 33.018/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 11 février 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "modifiant le projet de loi contenant les aspects essentiels de la position juridique des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police", a donné le 20 février 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 11 februari 2002 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 het ontwerp van wet tot vaststelling van de essentiële aspecten van de rechtspositie van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten", heeft op 20 februari 2002 het volgende advies gegeven :

Observation préalable

Le projet qui est soumis à l'avis de la section de législation dans un délai ne dépassant pas trois jours tend à modifier un autre projet de loi, sur lequel la section de législation donne ce jour l'avis 32.835/2.

Comme l'indique la demande d'avis, l'intention des auteurs du projet est de déposer les deux textes à la Chambre des représentants, ensemble dans une version coordonnée.

En tout état de cause, la section de législation se limite donc à examiner les dispositions du projet, sans prêter attention aux liminaires des articles 2 à 10, qui sont appelés à disparaître dans la version coordonnée.

*
* *

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 le fait que le projet de loi que le présent projet modifie a déjà été soumis à l'avis de la section de législation de votre Haut Collège et que l'intention des auteurs du projet est de déposer les deux textes à la Chambre de Représentants, ensemble et dans une version coordonnée. En outre, la disposition transitoire de l'article 184 de la Constitution impose que les éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police soient confirmés par la loi avant le 30 avril 2002."

*
* *

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

Des informations fournies au Conseil d'Etat, il ne ressort pas que le Ministre du Budget ait donné son accord, requis par l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Fondement juridique

Articles 8, 11 et 12

Ces dispositions se concilient difficilement entre elles.

L'article 96bis prévoit la contribution des zones de police à des "services déconcentrés de la police fédérale chargés du traitement et de l'exploitation de l'information et des centres de communication et d'information".

Ces services ne sont pas visés par l'article 93 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, disposition qui énumère les différents services de la police fédérale.

Par contre, l'article 11 ajoute à cet article 93, un 5°, libellé "des carrefours d'information" et l'article 12 prévoit que la police fédérale et la police locale participent à la composition et au fonctionnement des "carrefours d'information d'arrondissement" selon des modalités à déterminer par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Selon le fonctionnaire délégué, les "services déconcentrés de la police fédérale chargés du traitement et de l'exploitation de l'information" visés à l'article 8, les "carrefours d'information", visés à l'article 11 et les "carrefours d'information d'arrondissement", visés à l'article 12, sont synonymes.

Il faut éviter d'employer dans la même loi trois dénominations pour désigner la même chose.

Plus fondamentalement, ces trois dispositions législatives paraissent traduire les hésitations du Gouvernement sur la place de ces "CIA", pour reprendre l'acronyme utilisé par l'exposé des motifs, dans la structure de la police intégrée.

L'article 93 en projet en fait des services distincts de la police fédérale, l'article 96bis en projet les intègre dans les services déconcentrés de celle-ci, visés à l'article 93, 3° et 4°, et l'article 105bis en fait une sorte de services communs à la police fédérale et à la police locale.

Il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 184 de la Constitution, l'organisation de la police intégrée, structurée à deux niveaux est organisée par la loi. La structure des différents services doit donc être réglé par la loi. Si cette disposition constitutionnelle n'exclut pas qu'un pouvoir limité d'exécution soit donné au Roi, encore faut-il que la loi fixe au préalable les éléments essentiels de la matière.

Ni le projet, ni même l'exposé des motifs ne permettent de comprendre l'organisation de ces "CIA", et notamment l'autorité sous laquelle ils seront placés.

En outre, la notion de "contribution" des zones de police, visée à l'article 96bis, et de "participation", visée à l'article 105bis est particulièrement ambiguë.

L'article 96 de la loi prévoit déjà que, pour les services de la police fédérale chargés de l'appui à la police locale, ou dont les attributions ont un impact direct sur le fonctionnement de la police locale, des membres de la police locale soient détachés auprès de la police fédérale.

Selon le commentaire de l'article 8, "... il revient au Roi de fixer les modalités de cette symbiose recherchée".

Selon le fonctionnaire délégué, il n'est pas exclu que les zones de police soient amenées à contribuer financièrement aux services visés à l'article 96bis en projet.

.../...

Si tel est le cas, la loi doit prévoir, elle-même, la base et le taux de cette contribution, ainsi que les exemptions éventuelles : cette contribution s'analyse, en effet, comme un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution ¹.

Article 10

L'effet rétroactif n'est pas justifié étant donné que le projet de loi faisant l'objet de l'avis 32.835/2 modifie sur certains points les éléments essentiels tels qu'ils sont organisés par l'arrêté PJPol. Plutôt que de faire rétroagir cette loi, il est préférable de recourir à la technique préconisée par l'observation générale de l'avis 32.835/2.

⁽¹⁾ L'impôt constitue un prélèvement pratiqué par voie d'autorité par l'Etat, les provinces ou les communes sur les ressources des personnes, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, des sociétés sans personnification civile et des associations de fait ou communautés, existant sur le territoire ou y possédant des intérêts, pour être affectés aux services d'utilité générale (Cass., 12 octobre 1954, Pas., 1955, I, pp 106-115).

Voorafgaande opmerking

Het ontwerp dat thans aan de afdeling wetgeving ter fine van een advies binnen drie dagen is voorgelegd, strekt ertoe een ander wetsontwerp te wijzigen waarover de afdeling wetgeving heden advies 32.835/2 verstrekt.

Zoals in de adviesaanvraag wordt gesteld, is het de bedoeling van de stellers van het ontwerp de twee teksten samen in een gecoördineerde versie in te dienen bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De afdeling wetgeving beperkt zich hoe dan ook tot het onderzoek van de bepalingen van het ontwerp; ze bespreekt niet de inleidende zinnen van de artikelen 2 tot 10, die in de gecoördineerde versie zullen wegvallen.

*
* *

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 met de adviesaanvraag luidt als volgt :

"(l'urgence est motivée) ... par le fait que le projet de loi que le présent projet modifie a déjà été soumis à l'avis de la section de législation de votre Haut Collège et que l'intention des auteurs du projet est de déposer les deux textes à la Chambre de Représentants, ensemble et dans une version coordonnée. En outre, la disposition transitoire de l'article 184 de la Constitution impose que les éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police soient confirmés par la loi avant le 30 avril 2002."

*
* *

.../...

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

*
* *

Omtrent die drie punten dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

Voorafgaande vormvereisten

Uit de aan de Raad van State verstrekte informatie blijkt niet dat de akkoordbevinding van de Minister van Begroting voorhanden is, zoals is voorgeschreven bij artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

Rechtsgrond

Artikelen 8, 11 en 12

Die bepalingen zijn onderling moeilijk verenigbaar.

Artikel 96bis schrijft voor dat de politiezones bijdragen tot "gedeconcentreerde diensten van de federale politie belast met de behandeling en de verwerking van informatie en tot de werking van de communicatie- en informatiecentra".

Die diensten worden niet genoemd in artikel 93 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveau's, dat de verschillende diensten van de federale politie opsomt.

.../...

Artikel 11 voegt aan dat artikel 93 echter een onderdeel 5° toe, luidende "informatiekruispunten", en artikel 12 bepaalt dat de federale politie en de lokale politie bijdragen tot de samenstelling en de werking van de "arrondissementele informatiekruispunten", volgens de nadere regels die door de Koning zullen worden bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zijn de "gedeconcentreerde diensten van de federale politie belast met de behandeling en de verwerking van informatie", waarvan sprake is in artikel 8, de "informatiekruispunten," genoemd in artikel 11, en de "arrondissementele informatiekruispunten", genoemd in artikel 12, synoniemen.

Men moet vermijden in dezelfde wet voor eenzelfde begrip drie verschillende benamingen te gebruiken.

Een fundamentelel bezwaar is dat die drie wetsbepalingen de indruk wekken dat de Regering niet duidelijk weet welke plaats die "AIK's" - het letterwoord dat in de memorie van toelichting wordt gebezigd - in de structuur van de geïntegreerde politie moeten innemen.

In het ontworpen artikel 93 zijn ze onderscheiden diensten van de federale politie, het ontworpen artikel 96bis integreert ze in de gedeconcentreerde diensten van de federale politie bedoeld in artikel 93, 3° en 4°, en in artikel 105bis dienen ze zich aan als diensten die de federale en de lokale politie gemeenschappelijk hebben.

Op te merken valt dat krachtens artikel 184 van de Grondwet de organisatie van de geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus, door de wet wordt geregeld. De structuur van de verschillende diensten moet dus bij wet worden vastgelegd. Ofschoon die grondwetsbepaling niet uitsluit dat de Koning een beperkte uitvoeringsbevoegdheid wordt verleend, moet de wet vooraf de hoofdbestanddelen ervan vaststellen.

Noch uit het ontwerp, noch zelfs niet uit de memorie van toelichting blijkt wat de organisatie is van die "AIK's", inzonderheid onder welk gezag ze worden geplaatst.

Bovendien is het begrip "bijdrage", dat zowel in artikel 96bis als in artikel 105bis voorkomt, zeer dubbelzinnig.

.../...

Artikel 96 van de wet bepaalt reeds dat voor de diensten van de federale politie belast met steun aan de lokale politie, of waarvan de bevoegdheden een rechtstreekse weerslag hebben op de werking van de lokale politie, leden van de lokale politie kunnen worden gedetacheerd bij de federale politie.

In de commentaar op artikel 8 lezen we daaromtrent het volgende : "Het komt de Koning toe de nadere regels van die beoogde symbiose te bepalen."

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het niet uitgesloten dat de politiezones financieel hebben bij te dragen tot de diensten waarvan sprake in het ontworpen art. 96bis.

Indien zulks het geval is, moeten in de wet zelf de grondslag en de voet van die bijdrage worden vastgelegd, alsook de eventuele vrijstellingen : die bijdrage dient zich immers aan als een belasting in de zin van artikel 170 van de Grondwet ¹.

Artikel 10

Terugwerking is niet verantwoord, daar het wetsontwerp waarover advies 32.835/2 is verstrekt, op verscheidene punten de hoofdbestanddelen wijzigt die zijn vastgelegd in het besluit RPPol. Veeleer dan de wet te laten terugwerken, is het verkieslijk de werkwijze voorgesteld in de algemene opmerking van advies 32.835/2 te volgen.

⁽¹⁾ De belasting maakt een heffing uit welke op grond van hun gezag, door de Staat, de provinciën of de gemeenten verricht wordt op de geldmiddelen van de zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke personen van vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid en van feitelijke verenigingen of gemeenschappen die op hun grondgebied bestaan of aldaar belangen bezitten, om ze voor de diensten van openbaar nut te gebruiken (Cass. 12 oktober 1954, Arr. Cass. 1955, I, blz.68 e.v.).

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPÉRÉE,
J. KIRKPATRICK,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling wetgeving,

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.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS