

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 34.869/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 34.869/2

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 7 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions et modalités relatives à la perception d'une rétribution pour des missions de police administrative par la police locale", a donné le 10 mars 2003 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 7 februari 2003 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden en de nadere regels voor de inning van een vergoeding voor opdrachten van bestuurlijke politie van de lokale politie", heeft op 10 maart 2003 het volgende advies gegeven :

Observations générales

1. L'arrêté en projet tend à l'exécution de l'article 90 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui dispose :

"Le conseil communal ou le conseil de police peut arrêter un règlement relatif à la perception d'une rétribution pour des missions de police administrative locale.

Le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions de cette perception et ses modalités."

L'article 2 du projet établit une liste de missions pouvant donner lieu à rétribution.

La "rétribution" doit être comprise dans le sens qu'a ce mot à l'article 173 de la Constitution. Selon la jurisprudence, la rétribution ou la redevance est la rémunération que l'autorité réclame à certains redevables en contrepartie d'une prestation spéciale qu'elle a effectuée à leur profit personnel ou d'un avantage direct et particulier qu'elle leur a accordé ⁽¹⁾.

Un prélèvement imposé d'office par les autorités visées aux articles 170 et 173 de la Constitution qui n'a pas cette nature doit, en effet, être qualifié d'impôt ⁽²⁾. Or, si un impôt peut être prélevé par la commune en vertu de l'article 170, § 4, alinéa 1^{er}, de la Constitution, il n'en va pas de même pour la zone de police pluricommunale. Le législateur n'aurait donc pas pu prévoir que le conseil de police était autorisé à lever un impôt au profit de la zone de police pluricommunale ⁽³⁾.

Par contre, en vertu de l'article 173 de la Constitution, la loi peut habiliter la zone de police pluricommunale à percevoir une rétribution au sens de cette disposition.

⁽¹⁾ Cass., 28 janvier 1988, Pas., 1988, I, 619; 10 mai 2002, <http://www.cass.be>.

⁽²⁾ C.A., n° 21/97 du 17 avril 1997, B.4.3.

⁽³⁾ La loi peut également prévoir la perception d'un impôt dont le produit serait affecté à un organisme public (C.A., arrêt n° 49/98 du 20 mai 1998, B.9.2.). Dans ce cas, elle doit toutefois fixer elle-même la base imposable et le montant de l'imposition, en vertu du principe de légalité de l'impôt qu'établit l'article 170 de la Constitution.

Il convient de donner à l'article 90 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, une interprétation qui soit conforme à la Constitution.

Par conséquent, le Roi ne peut, en exécution de cette disposition, autoriser la commune à percevoir une rétribution qui ne serait pas la contrepartie de prestations de la police administrative réalisées au profit personnel du redevable.

Parmi les missions prévues par l'article 2, alinéa 1^{er}, certaines ne soulèvent aucune difficulté, dans la mesure où il est prévu que la prestation de police est sollicitée par le redevable lui-même.

Tel est le cas des missions visées sous l'alinéa 1^{er}, 9), 10), ou 14) ⁽⁴⁾.

D'autres missions, si elles ne sont pas sollicitées par le redevable, sont incontestablement réalisées essentiellement au profit du redevable. Ainsi, en va-t-il du transport et de la conservation des objets saisis, visée sous le 1), ainsi que des prestations visées sous les points 4), 5), et 13).

2. Pour d'autres missions par contre, il conviendrait que l'auteur du projet explicite dans le rapport au Roi en quoi elles doivent être considérées comme réalisées au profit du redevable. Tel est le cas des prestations de police administrative visées sous les points 6), 8), 11) et 12).

Une observation similaire doit être faite pour les prestations visées sous les points 2) et 3) qui posent par ailleurs la question de leur articulation avec celles reprises au point 9).

Les points 2) et 3) couvrent, en effet, respectivement le fait de régler la circulation, à l'occasion de compétitions sportives, concerts, festivités et autres événements accessibles au public ou qui sont organisées sur la voie publique et à des fins lucratives ainsi que certaines prestations à l'occasion de cortèges et de défilés. Le point 9) concerne plus généralement toute prestation de police effectuée par le corps de police se rattachant

⁽⁴⁾ Voir toutefois l'observation particulière sur ce point.

à un événement qui touche l'ordre public et pour laquelle il a été convenu entre l'organisateur et la zone de police qu'elle donnerait lieu à rétribution. Ce faisant, il semble que les hypothèses des points 2) et 3) soient largement couvertes par le libellé du point 9) qui offre, en outre, l'avantage de prévoir l'établissement préalable d'une convention et d'éviter ainsi d'éventuels différends quant aux rubriques de la facture et au montant de la rétribution.

Enfin, les opérations de police administrative consécutives à un appel volontaire à un service de police en cas d'inexistence de la menace d'attentat sur des personnes et des biens, prévues au point 7), ne peuvent entrer dans la liste des missions de police qui autorisent à réclamer une rétribution. Dans la mesure où les frais occasionnés sont mis à la charge de celui par qui "la prestation de police a été provoquée", ils ne sont pas la contrepartie de prestations de la police administrative réalisées au profit personnel du redevable et ne s'inscrivent donc pas dans les conditions de la notion de rétribution. En outre, celui qui constate certains faits et qui, en toute bonne foi, fait appel à la police ne sera la plupart du temps pas en mesure de déterminer au moment de son appel si la menace d'attentat est réelle ou non.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

1. Selon l'article 90 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, la perception d'une rétribution est une simple faculté dans le chef du conseil communal ou du conseil de police.

Par conséquent, il y a lieu, dans le texte français, de remplacer le mot "donnent" par les mots "peuvent donner".

.../...

2. Sous réserve de l'observation générale 2, la rédaction de l'alinéa 1^{er}, point 3) doit être revue. Tel qu'il est rédigé, il fait une distinction injustifiée entre les cortèges et défilés qui sont l'expression d'une activité syndicale, pour lesquels les prestations de police administrative ne seraient pas soumises à rétribution, et ceux "qui sont en rapport avec des conflits de travail", pour lesquels une rétribution pourrait être perçue.

3. Selon le point 14), des rétributions pourraient être dues en cas de "prestations protocolaires à destination des particuliers, qui ne sont pas visées par l'article 25, alinéa 4, de la loi sur la fonction de police".

Il est toutefois douteux que de telles prestations soient autorisées par la loi, en dehors précisément de celles prévues expressément par cette disposition légale. L'alinéa 1^{er} de cet article 25 dispose en effet :

"Les fonctionnaires de police ne peuvent être chargés de tâches administratives autres que celles qui leur sont attribuées expressément par ou en vertu de la loi."

Observation finale de légistique

Il y a lieu de parler de zone de police uncommunale et non monocommunale.

Observations d'ordre linguistique concernant le texte néerlandais

Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. A titre d'exemple certaines propositions à ce sujet sont faites ci-dessous.

Intitulé

Compte tenu de la première observation générale, mieux vaut remplacer le mot "vergoeding" par le mot "retributie". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Dispositif

Article 1^{er}

A l'alinéa 3, mieux vaut écrire: "... de wijzen waarop of de criteria volgens welke die retributie zal worden berekend, alsook de nadere regels voor de vaststelling en de inning ervan."

A l'alinéa 4, il y a lieu d'écrire "regels" au lieu de "modaliteiten".

Article 2

Au 10), mieux vaut écrire : "De rechtstreekse verbinding tussen de lokale politie en alarmsystemen, een alarmcentrale, of een bewakingssysteem met camera's van particulieren;"

Au 15), il y a lieu d'écrire "met toepassing van " au lieu de "in toepassing van". La même observation vaut pour l'article 3, alinéa 3.

Article 3

La phrase introductive serait mieux rédigée comme suit :

"De schriftelijke verbintenis bedoeld in artikel 2, eerste lid, 8° en 9°, wordt vastgelegd in een overeenkomst met de bevoegde overheid waarin ten minste de volgende gegevens worden opgenomen:"

A l'alinéa 2, mieux vaut écrire : "...omvat, wordt er altijd een uitdrukkelijk beding in opgenomen luidens hetwelk die inzet slechts wordt gewaarborgd in de mate dat ernstige en ... niet anders vereisen."

Article 4

La phrase introductive serait mieux rédigée comme suit :

"De retributie neemt een van de volgende vormen aan :".

A l'alinéa 2, mieux vaut écrire : "Bovendien kan worden voorzien in een retributie voor ... per kilometer, eventueel aangevuld met een bedrag voor reiniging."

A l'alinéa 4, il y a lieu d'écrire "verbonden aan" au lieu de "gebonden aan".

Algemene opmerkingen

1. Het ontworpen besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 90 van de wet van 7 december 1998 wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, dat het volgende bepaalt :

"De gemeenteraad of de politieraad kan een reglement vaststellen betreffende de inning van een vergoeding voor opdrachten van bestuurlijke politie van de lokale politie.

De Koning regelt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de voorwaarden en de nadere regels van deze inning."

Artikel 2 van het ontwerp geeft een lijst van de opdrachten die aanleiding kunnen geven tot "vergoeding".

De "vergoeding" moet begrepen worden in de betekenis die het woord "retributie" heeft in artikel 173 van de Grondwet. Volgens de rechtspraak is de retributie "de vergoeding die de overheid van sommige belastingplichtigen vordert voor een bijzondere prestatie die zij te hunnen persoonlijken bate heeft uitgevoerd of voor een rechtsreeks en bijzonder voordeel dat zij hun heeft verleend" ⁽¹⁾.

Een door de in de artikelen 170 en 173 van de Grondwet bedoelde overheden gezagshalve opgelegde heffing welke niet van die aard is moet immers als een belasting worden aangemerkt ⁽²⁾. Hoewel de gemeente krachtens artikel 170, § 4, eerste lid, van de Grondwet, een belasting kan heffen, is zulks evenwel niet het geval voor de meergemeentezone. De wetgever zou dus niet hebben kunnen bepalen dat de politieraad gemachtigd was om een belasting te heffen ten voordele van de meergemeentezone ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cass., 28 januari 1988, Pas., 1988, I, 619; 10 mei 2002, <http://www.cass.be>.

⁽²⁾ Arbitragehof, nr. 21/97 van 17 april 1997, B.4.3.

⁽³⁾ De wet kan eveneens voorzien in de inning van een belasting waarvan de opbrengst zou worden bestemd voor een openbare instelling (Arbitragehof, nr. 49/98, van 20 mei 1998, B.9.2.). In dat geval moet zij evenwel zelf de belastinggrondslag en het bedrag van de belasting vaststellen, krachtens het beginsel van de wettelijkheid van de belasting dat is neergelegd in artikel 170 van de Grondwet.

Krachtens artikel 173 van de Grondwet, daarentegen, kan de wet de meergemeentezone machtigen om een retributie te innen in de zin van die bepaling.

De interpretatie van artikel 90 van de voormelde wet van 7 december 1998 dient te stroken met de Grondwet.

De Koning kan bijgevolg, ter uitvoering van die bepaling, de gemeente niet machtigen om een retributie te heffen die geen vergoeding zou zijn voor prestaties van de bestuurlijke politie ten persoonlijke bate van de belastingplichtige.

Van de opdrachten waarin artikel 2, eerste lid, voorziet, doen sommige geen enkel moeilijkheid rijzen in zoverre wordt bepaald dat de prestatie van de politie door de belastingplichtige zelf wordt aangevraagd.

Zulks is het geval met de opdrachten vermeld in het eerste lid, 9), 10) of 14) ⁽⁴⁾.

Andere opdrachten die niet door de belastingplichtige worden aangevraagd, worden ontegensprekelijk hoofdzakelijk volbracht ten bate van de belastingplichtige. Zulks is het geval met het vervoer en de bewaring van in beslag genomen voorwerpen, bedoeld onder 1), alsmede de prestaties bedoeld onder de punten 4), 5) en 13).

2. Voor andere opdrachten daarentegen, zou de steller van het ontwerp in het verslag aan de Koning uitdrukkelijk moeten stellen in welk opzicht zij moeten worden geacht ten bate van de belastingplichtige te worden volbracht. Zulks geldt voor de prestaties van bestuurlijke politie vermeld onder de punten 6), 8), 11) en 12).

Een soortgelijke opmerking moet worden gemaakt voor de prestaties vermeld onder de punten 2) en 3) die bovendien de vraag doen rijzen naar de afstemming ervan op die waarvan sprake is in punt 9).

⁽⁴⁾ Zie evenwel de bijzondere opmerking omtrent dat punt.

De punten 2) en 3) betreffen immers respectievelijk het regelen van het verkeer, naar aanleiding van sportwedstrijden, concerten, fuiven en andere evenementen die voor het publiek toegankelijk zijn of georganiseerd worden op de openbare weg en met winstgevend doel, alsmede bepaalde prestaties naar aanleiding van stoeten en optochten. Punt 9) heeft meer in het algemeen betrekking op elke prestatie van bestuurlijke politie die wordt verricht door het politiekorps naar aanleiding van een evenement dat de openbare orde raakt en waarvoor de organisator en de politiezone het erover eens zijn geworden dat zij aanleiding zou geven tot een retributie. Hierdoor laat het zich aanzien dat de gevallen in de punten 2) en 3) ruimschoots worden gedekt door de bewoordingen van punt 9), dat bovendien het voordeel biedt dat het voorziet in het vooraf sluiten van een overeenkomst waardoor eventuele geschillen worden voorkomen inzake de rubrieken van de factuur en het bedrag van de retributie.

De verrichtingen van bestuurlijke politie, als gevolg van het vrijwillig oproepen van een politiedienst in geval van een niet-werkelijke bedreiging met een aanslag op personen of eigendommen, bedoeld in punt 7, ten slotte, kunnen niet worden opgenomen in de lijst met politieopdrachten waarvoor een retributie kan worden gevorderd. Doordat de kosten die worden teweeggebracht ten laste komen van "degene door wiens handelen de politieprestatie is uitgelokt", vormen zij geen compensatie voor de prestaties van bestuurlijke politie verricht ten persoonlijke bate van de belastingplichtige en passen niet in het kader van het begrip retributie. Bovendien zal degene die bepaalde feiten vaststelt en, volledig te goeder trouw, een beroep doet op de politie, meestal niet bij machte zijn op het tijdstip van zijn oproep uit te maken of de bedreiging met een aanslag al dan niet reëel is.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

1. Volgens artikel 90 van de voormelde wet van 7 december 1998, is het innen van een retributie een loutere mogelijkheid voor de gemeenteraad of de politieraad.

In de Franse tekst dient bijgevolg het woord "donnent" vervangen te worden door de woorden "peuvent donner".

2. Onder voorbehoud van algemene opmerking 2, moet de redactie van het eerste lid, punt 3), worden herzien. Zoals de tekst is gesteld wordt een ongewettigd onderscheid gemaakt tussen stoeten en optochten die de uiting zijn van een vakbondsactiviteit, en waarvoor de prestaties van bestuurlijke politie geen aanleiding zouden geven tot een retributie, en die welke "verband houden met een arbeidsconflict", waarvoor het innen van een retributie mogelijk is.

3. Volgens punt 14) zouden retributies kunnen verschuldigd zijn in geval van "protocollaire prestaties, ten behoeve van particulieren en die niet bedoeld zijn in artikel 25, vierde lid, van de wet op het politieambt".

Dat zulke prestaties zouden toegestaan zijn bij de wet valt te betwijfelen, behoudens juist die waarin deze wetsbepaling uitdrukkelijk voorziet. Het eerste lid van dat artikel 25 bepaalt immers :

"De politieambtenaren (...) kunnen niet met andere administratieve taken worden belast dan die welke hun uitdrukkelijk worden opgedragen door of krachtens de wet."

Slotopmerking

Men schrijve in de Franse tekst "zone de police uncommunale" en niet "zone monocommunale".

Vormopmerkingen betreffende de Nederlandse tekst

Het ontwerp is voor verbetering vatbaar; bij wijze van voorbeeld worden hieronder enkele voorstellen gedaan.

.../...

Opschrift

Gelet op algemene opmerking 1 zou het beter zijn het woord "vergoeding" te vervangen door het woord "retributie". Deze opmerking geldt voor het gehele ontwerp.

Dispositief

Artikel 1

In het derde lid, zou het beter zijn te schrijven : "... de wijzen waarop of de criteria volgens welke die retributie zal worden berekend, alsook de nadere regels voor de vaststelling en de inning ervan."

In het vierde lid schrijve men "regels" in plaats van "modaliteiten".

Artikel 2

In 10), zou het beter zijn te schrijven : "De rechtstreekse verbinding tussen de lokale politie en alarmsystemen, een alarmcentrale, of een bewakingssysteem met camera's van particulieren;"

In 15), schrijve men "met toepassing van" in plaats van "in toepassing van". Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3, derde lid.

Artikel 3

De inleidende zin zou beter gesteld worden als volgt :

"De schriftelijke verbintenis bedoeld in artikel 2, eerste lid, 8° en 9°, wordt vastgelegd in een overeenkomst met de bevoegde overheid waarin ten minste de volgende gegevens worden opgenomen :".

.../...

In het tweede lid, zou het beter zijn te schrijven "... omvat, wordt er altijd een uitdrukkelijk beding in opgenomen luidens hetwelk die inzet slechts wordt gewaarborgd in de mate dat ernstige en ... niet anders vereisen."

Artikel 4

De inleidende zin zou beter als volgt worden geredigeerd :

"De retributie neemt een van de volgende vormen aan :".

In het tweede lid, zou het beter zijn te schrijven : "Bovendien kan worden voorzien in een retributie voor ... per kilometer, eventueel aangevuld met een bedrag voor reiniging."

In het vierde lid, schrijve men "verbonden aan" in plaats van "gebonden aan".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Messieurs
de Heren J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF,

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 par M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld door de
H. M. JOASSART, 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