

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.204/2

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 1^{er} avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population", a donné le 8 mai 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.204/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 1 april 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 wijziging van het koninklijk besluit van 17 september 2001 tot vaststelling van de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren", heeft op 8 mei 2003 het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Examen du projet

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 142 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, dispose :

"Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres les normes d'organisation et de fonctionnement des services de police afin d'assurer un service minimum équivalent à la population."

Comme l'indiquait le commentaire de cette disposition alors en projet,

"(...) les normes fixées par le Roi en matière de fonctionnement et d'organisation ne pourront toutefois pas excéder les normes nécessaires pour garantir un service minimum équivalent sur l'ensemble du territoire. Pour le surplus, il appartiendra aux autorités locales, chacune dans le cadre de leurs compétences, de définir les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale."

Dans la mesure où les normes à établir doivent avoir pour seul objet de garantir un service minimum équivalent sur l'ensemble du territoire, le Roi ne peut en principe pas habilitier le ministre à octroyer des dérogations aux normes qu'il détermine.

.../...

Selon les explications du fonctionnaire délégué, la norme d'une présence physique durant huit heures par jour, en ce compris, les samedis, dimanches et jours fériés, peut toutefois, dans certaines petites zones rurales, excéder les besoins et les attentes de la population.

La disposition en projet n'est admissible que si l'obligation de motiver la demande est complétée en précisant que la commune ou la zone de police pluricommunale qui sollicite une dérogation doit démontrer que les besoins et les attentes de la population pour la fonction d'accueil ne justifient pas une présence de huit heures les samedis, dimanches et jours fériés au sens de la notion de "service minimum équivalent à la population".

Par ailleurs, la disposition serait plus claire si l'on remplaçait le mot "différent" par le mot "inférieur".

Article 3

1. Dans la phrase liminaire, conformément à la délibération du Conseil des ministres du 20 décembre 2002, le mot "complété" doit être remplacé par le mot "remplacé".

Dans le texte néerlandais, "Artikel 3" doit être remplacé par "Artikel 5".

2. Pour les mêmes motifs que ceux invoqués dans l'observation formulée sous l'article 1^{er}, il ne saurait être admis que le Roi ne fixe pas une limite à l'accord que pourraient conclure deux ou plusieurs zones de police en vue d'assurer la présence d'un seul collaborateur spécialisé pour l'ensemble de leurs territoires respectifs.

Dès lors qu'il s'agit de fixer une norme pour un service minimal équivalent à la population, le projet doit être complété en précisant l'étendue maximale, en termes de superficie ou de population, pouvant être couverte par un collaborateur spécialisé unique pour plusieurs zones.

Une observation similaire peut être formulée à l'égard de l'article 7bis en projet.

Observations de forme relatives au texte néerlandais

Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. Sous réserve des observations fondamentales précédentes, quelques propositions de texte sont faites ci-après :

- Dans la phrase liminaire de l'article 1^{er}, il y a lieu d'écrire : "wordt gewijzigd als volgt";
- Au même article 1^{er}, à l'article 3, alinéa 3, dernière phrase, en projet, les mots "aanvraag door" doivent être remplacés par les mots "aanvraag van";
- A l'article 3 (l'article 5, alinéa 4, en projet) le mot "contacteerbaar" doit être remplacé par le mot "bereikbaar", tandis que la dernière phrase de cet alinéa doit être rédigée comme suit : "Deze functie kan evenwel in samenwerking met andere zones worden waargenomen";
- A l'article 6 (article 7bis en projet) le mot "gecumuleerd" peut être supprimé.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 1

Artikel 142 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, luidt als volgt :

"De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de organisatie en werkingsnormen van de politiediensten teneinde een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren."

In de commentaar op die bepaling, die toen in het ontwerpstadium was, wordt opgemerkt :

"De normen die door de Koning worden vastgesteld in verband met de werking en de organisatie mogen echter de normen niet overschrijden die nodig zijn om een gelijkwaardige minimale dienstverlening over het gehele grondgebied te waarborgen. Voor het overige komt het de lokale overheden toe, elk binnen hun bevoegdheden, de organisatie- en werkingsnormen van de lokale politie vast te leggen."

.../...

Doordat de vast te stellen normen alleen tot doel mogen hebben een gelijkwaardige minimale dienstverlening over het gehele grondgebied te waarborgen, kan de Koning de minister in principe niet machtigen om afwijkingen toe te staan van de normen die Hij bepaalt.

Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar kan de norm van een fysieke aanwezigheid gedurende acht uur per dag, met inbegrip van zaterdagen, zondagen en feestdagen, evenwel in bepaalde kleine landelijke zones de noden en verwachtingen van de bevolking overtreffen.

De ontworpen bepaling kan alleen worden aanvaard wanneer de verplichting om de aanvraag in kwestie te motiveren, aangevuld wordt met de vermelding dat de gemeente of de meergemeentepolitiezone die een afwijking aanvraagt, moet aantonen dat de noden en verwachtingen van de bevolking geen aanwezigheid gedurende acht uur rechtvaardigen op zaterdagen, zondagen en feestdagen in de zin van het begrip "gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking".

Overigens zou de bepaling duidelijker zijn als het woord "afwijking" zou worden vervangen door de woorden "lager aantal uren".

Artikel 3

1. Overeenkomstig het besluit van de Ministerraad d.d. 20 december 2002 moet, in de inleidende zin, het woord "aangevuld" worden vervangen door het woord "vervangen".

Daarenboven moeten de woorden "Artikel 3" worden vervangen door de woorden "Artikel 5".

2. Om dezelfde redenen als die welke opgegeven zijn in de opmerking die over artikel 1 is gemaakt, kan niet worden aanvaard dat de Koning niet bepaalt binnen welke perken twee of meer politiezones een akkoord kunnen sluiten om ervoor te zorgen dat er voor hun respectieve grondgebieden samen één enkele gespecialiseerde medewerker aanwezig is.

Aangezien het de bedoeling is om een norm vast te stellen voor een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking, dient het ontwerp te worden aangevuld met de precieze opgave van hetgeen, in termen van oppervlakte of bevolkingsaantal, maximaal kan worden gedekt door één enkele gespecialiseerde medewerker voor verscheidene zones.

Het ontworpen artikel 7bis geeft aanleiding tot een soortgelijke opmerking.

Vormopmerkingen betreffende de Nederlandse tekst

De Nederlandse tekst van het ontwerp is vatbaar voor verbetering. Onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte inhoudelijke opmerkingen, worden hierna enkele tekstvoorstellen gedaan :

- In de inleidende zin van artikel 1 schrijve men: "wordt gewijzigd als volgt";
- In hetzelfde artikel 1 dienen, in de ontworpen laatste zin van artikel 3, derde lid, de woorden "aanvraag door" te worden vervangen door de woorden "aanvraag van";
- In artikel 3 (het ontworpen artikel 5, vierde lid) dient het woord "contacteerbaar" te worden vervangen door het woord "bereikbaar", terwijl de laatste zin van dat lid als volgt dient te worden gesteld: "Deze functie kan evenwel in samenwerking met andere zones worden waargenomen";
- In artikel 6 (het ontworpen artikel 7bis) kan in de laatste zin het woord "gecumuleerd" vervallen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs Y. KREINS,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Mesdames J. JAUMOTTE,
Mevrouwen M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été rédigé par M. L. DETROUX,
auditeur. La note du Bureau de coordination a été
rédigée par M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

Het verslag werd opgesteld 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,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS