

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.309/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 2 juin 2004, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions d'octroi et d'utilisation des crédits alloués aux gouverneurs de province et au gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale pour la coordination des services de police et des actions provinciales en matière de sécurité et de prévention", a donné le 28 juillet 2004 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.309/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 2 juni 2004 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de toekennings- en gebruiksvoorwaarden van de aan de provinciegouverneurs en aan de gouverneur van het bestuurlijk arrondissement Brussel-Hoofdstad toegekende kredieten voor de coördinatie van de politiediensten en provinciale acties inzake veiligheid en preventie", heeft op 28 juli 2004 het volgende advies gegeven :

1. L'article 1^{er} du projet d'arrêté est ainsi rédigé :

"Article 1^{er}. Le Ministre de l'Intérieur alloue à chaque gouverneur de province et au gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, appelé ci-après le gouverneur, un crédit annuel s'élevant au maximum à 50.000 euros.

Le montant maximal est adapté à la croissance du coût de la vie, en tenant compte des moyens financiers disponibles.

Ce crédit est destiné à permettre au gouverneur d'exercer ses compétences en matière d'ordre public et ses missions de coordination de la politique de sécurité, de prévention de la criminalité, de coopération entre les services de police et entre les zones de police et de coordination des services de police dans l'exercice de leurs missions de police administrative et sur le plan de leur organisation."

L'article 2 du projet d'arrêté dresse la liste des dépenses admises à charge du "crédit alloué au gouverneur"; les articles 3 et 4 établissent un mécanisme d'approbation des dépenses projetées par les gouverneurs et les articles 5 et 6 fixent des mesures de contrôle, y compris le remboursement immédiat au Trésor de "tout crédit non utilisé".

Tel qu'il est rédigé, cet article 1^{er} apparaît comme une subvention du Ministre de l'Intérieur aux gouverneurs de province et au gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ¹.

⁽¹⁾ C'est sans doute ce qui justifie aux alinéas 3, 5 et 6 du préambule le renvoi à la législation et à la réglementation en matière d'octroi et de contrôle des subventions. Mais ces dispositions ne fournissent aucun fondement juridique au projet d'arrêté.

Un tel procédé est inadmissible. Il dénature la notion de subvention qui, selon G. Cornu, par exemple, se définit comme une :

"... aide financière sans contrepartie, somme allouée, en général par les pouvoirs publics, en faveur d'une oeuvre, d'une institution ou d'une entreprise digne d'intérêt et d'encouragement" ^{2 3}.

En vertu de plusieurs dispositions combinées ⁴ des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, le ministre est l'ordonnateur primaire des crédits votés par le législateur budgétaire, à savoir la Chambre des représentants, en vertu de l'article 174, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Il lui appartient de désigner d'autres fonctionnaires appartenant au département relevant de ses attributions pour leur attribuer la qualité d'ordonnateurs délégués ⁵ et, en cette qualité, déterminer par exemple la nature des dépenses qu'ils peuvent ordonnancer, le montant maximal de celles-ci par dossier et leur montant maximal cumulé, à charge des allocations de base qu'il fixe.

2. Ni l'article 29 (lire 37) de la Constitution, ni les lois invoquées aux alinéas 2 et 4 du préambule du projet d'arrêté ne fournissent davantage un fondement juridique à celui-ci.

(2) Vocabulaire juridique, PUF, 4^e éd., 1994, v° subvention.

(3) Selon M. Daerden et W. Dumazy, "Par sa nature même, la subvention consiste en une intervention financière consentie par une personne de droit public pour encourager certaines situations, activités ou opérations. Elle se distingue de la libéralité par l'existence d'une contrepartie, assurée par le bénéficiaire, sous la forme d'une prestation que l'autorité publique estime utile à l'intérêt général. Elle se différencie également des marchés dans la mesure où ceux-ci résultent de prestations dont l'administration éprouve la nécessité pour son propre fonctionnement." (Michel Daerden et William Dumazy, "Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale", Labor, 1992, p. 51). Voir également la définition de la subvention donnée par Yves Bernard et Jean-Claude Colli : "Dépense consentie à titre définitif au profit d'une personne publique ou privée en vue d'alléger ou de compenser une charge ou pour encourager une action déterminée", Dictionnaire économique et financier, 3^e éd., Seuil, 1975, v° subvention.

(4) Voir les articles 12, 15 et 28 des lois coordonnées, précitées.

(5) Voir l'article 71 des lois coordonnées, précitées, et les articles 9 et suivants de la loi 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

Certes, l'article 108 de la Constitution confère au Roi le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois. Si, dans l'exercice de ce pouvoir, le Roi ne peut ni étendre la portée de la loi ni la restreindre, il lui appartient néanmoins, de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit.

L'arrêté en projet fait notamment référence à l'article 134 de la loi provinciale qui dispose :

"Un ou plusieurs fonctionnaires de liaison des services de police sont détachés auprès du gouverneur. Ils assistent le gouverneur et les commissaires d'arrondissement dans leurs missions en matière de sécurité et de police et exercent leur tâche sous l'autorité du gouverneur."

Le présent projet semble donc s'inscrire dans une logique de mise à disposition de moyens humains, matériels ou financiers aux gouverneurs pour l'accomplissement de leurs missions en matière de sécurité et de police pour ne pas faire supporter les charges de ces missions par les provinces.

Or, l'article 69, 3°, de la loi provinciale prévoit que le conseil provincial est tenu de porter au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la province et spécialement "les crédits nécessaires pour couvrir la charge financière inhérente à l'emploi des fonctionnaires de liaison visés à l'article 134".

Par ailleurs, même si l'article 47, alinéa 2, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police énonce que l'État est responsable du dommage causé par les fonctionnaires de liaison visés à l'article 134 de la loi provinciale dans les fonctions auxquelles il les a employés, comme les commettants sont responsables du dommage causé par le fait de leurs préposés, l'article 53, § 2, de la même loi met à charge des provinces l'indemnisation du dommage occasionné aux biens dont le fonctionnaire de liaison visé à l'article 134 de la loi provinciale est propriétaire ou détenteur et qui sont indispensables à l'exercice de ses fonctions.

Il en résulte que le législateur n'a pas envisagé la possibilité d'une mise à disposition de moyens humains, matériels ou financiers aux gouverneurs pour l'accomplissement des missions qu'il leur a confiées en matière de sécurité et de police. Au contraire, les provinces sont en principe tenues de supporter les charges liées à ces missions, sauf exception prévue par la loi.

L'article 9 de la loi du 5 août 1992 précitée ne confie d'ailleurs pas une mission particulière aux gouverneurs qui impliquerait nécessairement une prise en charge des frais par les provinces en l'absence d'une mise à disposition de moyens financiers aux gouverneurs.

En conséquence, l'arrêté en projet ne peut pas trouver un fondement juridique dans les articles 128, 133 et 134 de la loi provinciale et 9 de la loi du 5 août 1992, précitée, combinés avec l'article 108 de la Constitution. Le projet est dès lors dépourvu de fondement juridique.

3. Le projet d'arrêté sera fondamentalement revu à la lumière de ces observations.

1. Artikel 1 van het ontwerpbesluit luidt als volgt:

"Artikel 1. De Minister van Binnenlandse Zaken kent aan elke provinciegouverneur en aan de gouverneur van het bestuurlijk arrondissement Brussel-Hoofdstad, hierna genoemd de gouverneur, een jaarlijks krediet toe van maximum 50 .000 euro.

Het maximumbedrag wordt aan de stijging van de levensduurte aangepast en dat rekening houdend met de beschikbare financiële middelen.

Dat krediet moet het de gouverneur mogelijk maken om zijn bevoegdheden inzake openbare orde en zijn opdrachten inzake de coördinatie van het veiligheidsbeleid, de voorkoming van misdrijven, de samenwerking tussen de politiediensten en tussen de politiezones en inzake de coördinatie van de politiediensten bij de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke politie en op het vlak van hun organisatie uit te voeren."

In artikel 2 van het ontwerpbesluit wordt een lijst opgegeven van uitgaven die gedaan kunnen worden ten laste van de "aan de gouverneur verleende tegemoetkoming"; in de artikelen 3 en 4 wordt voorzien in een regeling voor goedkeuring van de door de gouverneurs geplande uitgaven en in de artikelen 5 en 6 worden controlemaatregelen vastgelegd, met inbegrip van de onmiddellijke terugstorting van "elk krediet dat niet gebruikt is" aan de Schatkist.

Zoals artikel 1 thans geredigeerd is, lijkt erin sprake te zijn van een toelage (in artikel 2 van het ontwerp "tegemoetkoming" genoemd) door de Minister van Binnenlandse Zaken aan de provinciegouverneurs en aan de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad ¹.

Zulk een werkwijze is onaanvaardbaar. De betekenis van het begrip "toelage" (F : subvention) wordt daardoor uitgehold. Deze term wordt bijvoorbeeld in het Sociaalrechtelijk Woordenboek als volgt gedefinieerd :

"1. Bedrag waarvan de omvang naargelang van de omstandigheden wordt vastgesteld en dat de overheid toekent aan lagere overheidsorganen, aan andere overheidsdiensten of aan particuliere instellingen die door of krachtens de wet met een functie van algemeen belang zijn belast.

⁽¹⁾ Dat is wellicht de reden waarom in het derde, vijfde en zesde lid van de aanhef verwezen wordt naar de wetgeving en de regelgeving inzake de toekenning van en de controle op toelagen/subsidies. Die bepalingen leveren echter geen enkele rechtsgrond op voor het ontwerpbesluit.

2. ...^{2 3}.

Krachtens verschillende, in onderlinge samenhang gelezen bepalingen⁴ van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, is de minister de eerste ordonnateur van kredieten die goedgekeurd zijn door de begrotingswetgever, namelijk de Kamer van volksvertegenwoordigers, ingevolge artikel 174, eerste lid, van de Grondwet. Hij mag andere beambten aanstellen die deel uitmaken van het departement dat onder zijn bevoegdheid valt om hun de hoedanigheid van gemachtigde ordonnateurs⁵ te verlenen en in die hoedanigheid bijvoorbeeld te bepalen welke uitgaven zij betaalbaar kunnen stellen, wat het maximumbedrag is van die uitgaven per dossier en hoeveel het samengevoegde maximumbedrag ervan mag bedragen, ten bezware van de basisallocaties die hij vastlegt.

2. Noch artikel 29 (lees 37) van de Grondwet, noch de in het tweede en vierde lid van de aanhef van het ontwerpbesluit aangevoerde wetten leveren daarvoor een rechtsgrond op.

(2) Benelux Economische Unie, Sociaalrechtelijk Woordenboek, 1977, uitgegeven door het Secretariaat-generaal van de Benelux Economische Unie.

(3) In verband met het begrip "subvention" hebben M. Daerden en W. Dumazy het volgende geschreven:

"Par sa nature même, la subvention consiste en une intervention financière consentie par une personne de droit public pour encourager certaines situations, activités ou opérations. Elle se distingue de la libéralité par l'existence d'une contrepartie, assurée par le bénéficiaire, sous la forme d'une prestation que l'autorité publique estime utile à l'intérêt général. Elle se différencie également des marchés dans la mesure où ceux-ci résultent de prestations dont l'administration éprouve la nécessité pour son propre fonctionnement." (Michel Daerden en William Dumazy, "Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale", Labor, 1992, p. 51).

Vgl. eveneens de definitie van het begrip "subvention", gegeven door Yves Bernard en Jean-Claude Colli : "Dépense consentie à titre définitif au profit d'une personne publique ou privée en vue d'alléger ou de compenser une charge ou pour encourager une action déterminée", Dictionnaire économique et financier, 3e ed., Seuil, 1975, trefwoord "subvention".

(4) Zie de artikelen 12, 15 en 28 van de voornoemde gecoördineerde wetten.

(5) Zie artikel 71 van de voornoemde gecoördineerde wetten en artikel 9 en volgende van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

Artikel 108 van de Grondwet verleent de Koning weliswaar de bevoegdheid om de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van de wetten. Hoewel de Koning bij de uitoefening van die bevoegdheid de draagwijdte van de wet niet mag verruimen, noch beperken, komt het Hem toch toe uit het beginsel van de wet en haar algemene economie de gevolgtrekkingen af te leiden welke daaruit natuurlijk voortvloeien volgens de geest die aan het ontwerpen van de wet ten grondslag lag en de doeleinden die zij nastreeft.

Het ontworpen besluit verwijst inzonderheid naar artikel 134 van de provinciewet, die als volgt luidt :

"Een of meer verbindingsambtenaren uit de politiediensten worden gedetacheerd bij de gouverneur. Zij staan de gouverneur en de arrondissementscommissarissen bij in hun opdrachten inzake veiligheid en politie en oefenen hun taak uit onder het gezag van de gouverneur."

Het onderhavige ontwerp lijkt dus in de lijn te liggen van een beredeneerde aanpak waarbij menselijke, materiële of financiële middelen ter beschikking worden gesteld van de gouverneurs opdat deze hun taken inzake veiligheid en politie kunnen vervullen, zodat de provincies de kosten niet hoeven te dragen die gepaard gaan met die taken.

Welnu, in artikel 69, 3°, van de provinciewet wordt bepaald dat de provincieraad verplicht is op de begroting van uitgaven alle uitgaven te brengen die door de wetten aan de provincie zijn opgelegd en inzonderheid "de kredieten nodig om de financiële last te dekken verbonden aan de betrekking van de verbindingsambtenaren bedoeld in artikel 134".

Bovendien is het zo dat, hoewel in artikel 47, tweede lid, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt bepaald wordt dat de Staat aansprakelijk is voor de schade veroorzaakt door de verbindingsambtenaren bedoeld in artikel 134 van de provinciewet in de functie waarin hij hen heeft aangewend, net zoals de aanstellers aansprakelijk zijn voor de schade aangericht door toedoen van hun aangestelden, in artikel 53, § 2, van dezelfde wet gesteld wordt dat de vergoeding voor schade aan de goederen waarvan de in artikel 134 bedoelde verbindingsambtenaar eigenaar of houder is en die onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van zijn functie, ten laste van de provincies valt.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de wetgever niet de mogelijkheid in uitzicht heeft gesteld om aan de gouverneurs menselijke, materiële of financiële middelen ter beschikking te stellen voor de vervulling van de taken inzake veiligheid en politie die hij aan hen heeft toevertrouwd. Integendeel, de provincies zijn in principe verplicht de kosten te dragen die gepaard gaan met die taken, behalve uitzonderingen bij wet bepaald.

In artikel 9 van de voornoemde wet van 5 augustus 1992 wordt trouwens geen bijzondere opdracht toevertrouwd aan de gouverneurs, die noodzakelijkerwijs zou inhouden dat de provincies de kosten zouden moeten dragen doordat geen financiële middelen ter beschikking worden gesteld van de gouverneurs.

Bijgevolg kan het ontworpen besluit geen rechtsgrond ontleen aan de artikelen 128, 133 en 134 van de provinciewet en aan artikel 9 van de voornoemde wet van 5 augustus 1992, in onderlinge samenhang gelezen met artikel 108 van de Grondwet. Het ontwerp heeft bijgevolg geen rechtsgrond.

3. Het ontwerpbesluit moet grondig worden herzien in het licht van die opmerkingen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Monsieur P. LIÉNARDY,
de Heer
Mesdames M. BAGUET,
Mevrouwen

conseillers d'État,
staatraden,

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER,
auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. R. WIMMER, auditeur.

La concordance entre la version française et la
version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de
M. R. ANDERSEN, président du Conseil d'État.

De overeenstemming tussen de Franse en de
Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN, voorzitter van de Raad van
State.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS