

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.173/2/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 7 août 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention", a donné le 4 septembre 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

Observation générale

L'arrêté en projet vise à remplacer les arrêtés royaux du 27 mai 2002 déterminant les conditions auxquelles les communes doivent satisfaire pour bénéficier d'une allocation financière dans le cadre d'une convention relative à la prévention de la criminalité, et du 17 janvier 2005 accordant une aide financière à certaines villes et communes dans le cadre d'une convention relative à la prévention des nuisances sociales liées aux drogues et à la coordination locale des initiatives développées en matière de toxicomanie.

Tout comme les deux arrêtés royaux qu'il abroge, le projet d'arrêté a comme fondement juridique l'article 69, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales selon lequel,

"Dans les conditions fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le ministre de l'Intérieur octroie une allocation annuelle aux autorités locales désignées par lui, dans les limites des crédits disponibles à cet effet, sous la forme :

- 1° (d')un montant forfaitaire pour ces autorités locales qui ont conclu une convention avec le ministre de l'Intérieur sur un programme relatif à la prévention et la lutte contre diverses formes de criminalités."

En vertu de l'alinéa 2 de cet article 69,

"Les conventions visées à l'alinéa 1^{er} déterminent les conditions supplémentaires et les modalités relatives à l'octroi des allocations concernées, ainsi que le montant de l'allocation."

.../...

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis 32.355/2, donné le 19 novembre 2001, sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 27 mai 2002, précité,

"Si des pouvoirs individuels sont conférés directement par la loi au Ministre de l'Intérieur, le Roi doit Lui-même fixer les conditions réglementaires d'octroi de cette allocation. Il ne pourrait s'abstenir de fixer ces conditions générales, ni déterminer celles-ci de manière tellement large, qu'un pouvoir entièrement discrétionnaire serait laissé au ministre pour désigner les autorités bénéficiaires, déterminer les actions subsidiées et fixer le montant des subventions."

Certaines dispositions de l'arrêté en projet soulèvent des objections au regard des habilitations contenues dans l'article 69, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 30 mars 1994, précitée.

Ainsi, en prévoyant une liste de 102 communes sélectionnées au motif "de maintenir les communes déjà auparavant bénéficiaires d'un contrat de sécurité et de prévention ou d'un plan drogue et ce dans un souci de continuation des structures de concertation et dispositifs existants et afin de préserver l'expérience acquise sur le terrain" (voir Rapport au Roi), l'article 4 du projet ne fixe pas les conditions générales pour désigner les autorités bénéficiaires mais enlève sans plus au Ministre de l'Intérieur le pouvoir que la loi lui a confié directement.

Pour ce qui concerne les projets subsidiés et la fixation du montant des subsides, il y a lieu de constater que le contenu des articles 16 et suivants du projet reste par contre assez vague. Certes, les projets subsidiés doivent être adaptés aux circonstances locales dans les conventions prévues par la loi, mais il appartient au Roi de fixer les conditions générales auxquelles un programme relatif à la prévention et la lutte contre diverses formes de criminalité doit répondre.

Par conséquent, le projet d'arrêté doit être revu.

Observations particulières

Préambule

L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 69, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 30 mars 1994, précitée. Les alinéas 1^{er} et 3 du préambule doivent dès lors être omis.

Dispositif

Article 2

Cet article, qui prévoit que l'intervention financière est accordée aux communes pour une durée de quatre ans n'est pas compatible avec l'article 69 de la loi du 30 mars 1994, précitée, selon lequel le Ministre de l'Intérieur octroie une allocation annuelle aux autorités locales. Il doit donc être omis.

Par voie de conséquence le 2° de l'article 13 n'a pas de raison d'être et doit être omis.

Article 3

Cet article paraphrase partiellement l'article 69, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 30 mars 1994, précitée. Il est inutile et doit dès lors être omis.

Article 4

L'article 4 définit les conditions dans lesquelles s'opère la conclusion d'une convention. Conformément à ce que prévoit l'article 69, alinéa 1^{er} de la loi du 30 mars 1994, précitée, c'est au Roi qu'il appartient de fixer les conditions dans lesquelles l'allocation est octroyée, l'alinéa 2 du même article 69 permettant par ailleurs aux conventions elles-mêmes de fixer des conditions supplémentaires et des modalités

.../...

relatives à l'octroi de l'allocation. Dans cette mesure, il n'appartient pas au Ministre d'imposer unilatéralement des modalités comme précisé au 3° de l'article 4 du projet. Ces modalités doivent se retrouver dans la convention elle-même et avoir donc fait, par définition, l'objet d'un accord entre les deux parties.

Article 5

Selon le paragraphe 2 de l'article en projet, le ministre classe par région toutes les communes en fonction du taux de criminalité par habitant le plus élevé de la région concernée et retient celles qui figurent au haut de la liste.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi ce "système (qui) tend à couvrir l'ensemble du territoire de manière équilibrée" (voir Rapport au Roi) est pertinent pour déterminer les communes qui ont le plus besoin d'une allocation annuelle pour prévenir et lutter contre diverses formes de criminalité.

Article 12

Cet article paraphrase partiellement l'article 1^{er}, § 2^{quater}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des dispositions sociales, qui a été inséré par l'article 70 de la loi du 30 mars 1994, précitée, selon lequel l'allocation annuelle est à charge d'un article budgétaire spécifique inscrit au budget de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (O.N.S.S.A.P.L.). Il est inutile et doit, dès lors, être omis.

Articles 14, 20 et 22 à 24

Ces articles paraphrasent partiellement les articles 121 et suivants de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2007 et remplaceront, à cette date, les articles 55 et suivants des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991. Ils sont inutiles et doivent, dès lors, être omis.

.../...

Articles 18, 21 et 29

Outre l'observation générale, il y a lieu de signaler que les délégations accordées au Ministre de l'Intérieur permettant à celui-ci de se réserver le droit de refuser le paiement de l'allocation en cas de non-respect des dispositions qu'il arrête (article 18 du projet), d'arrêter les modalités éventuelles de récupération de l'allocation octroyée en cas d'absence ou d'insuffisance des résultats observés (article 21 du projet) et de fixer le contenu précis de l'évaluation des résultats de la convention (article 29 du projet) sont trop larges.

Comme rappelé ci-avant, il convient de fixer les conditions générales dans le présent projet. Des conditions supplémentaires pourront, le cas échéant, être fixées dans les conventions à conclure avec les autorités locales, conformément à l'article 69, alinéa 2, de la loi du 30 mars 1994, précitée.

Articles 25 et 26

Dans un souci de cohérence, les articles 25 et 26 du projet, qui confèrent certaines missions au Secrétariat permanent à la Politique de Prévention, trouveraient mieux leur place dans l'arrêté royal du 16 mai 1994 relatif au Secrétariat permanent à la Politique de Prévention.

À défaut, l'article 107 de la Constitution doit être visé dans le préambule de l'arrêté en projet.

Article 28

À la suite de l'observation formulée sous l'article 2 du projet, il convient d'adapter cet article.

Article 32

Il convient de remplacer les mots "produit ses effets" par les mots "entre en vigueur".

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	conseiller d'État, président,
Mesdames	Ph. QUERTAINMONT, M. BAGUET,	conseillers d'État,
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE

RF

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.173/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 7 augustus 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de strategische veiligheids- en preventieplannen", heeft op 4 september 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

Algemene opmerking

Het ontworpen besluit strekt tot vervanging van het koninklijk besluit van 27 mei 2002 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de gemeenten moeten voldoen om een financiële toelage te genieten in het kader van een overeenkomst betreffende de criminaliteitspreventie en van het koninklijk besluit van 17 januari 2005 tot toekenning van financiële hulp aan bepaalde steden en gemeenten in het kader van een overeenkomst betreffende de preventie van druggerelateerde maatschappelijke overlast en de lokale coördinatie van initiatieven inzake drugsverslaving.

Net als de twee koninklijke besluiten die het opheft, heeft het ontwerp van besluit als rechtsgrond artikel 69, eerste lid, 1°, van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, dat het volgende bepaalt:

"Onder de voorwaarden bepaald door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, kent de minister van Binnenlandse Zaken aan de door hem aangeduide lokale besturen een jaarlijkse toelage toe binnen de grenzen van de daartoe beschikbare kredieten, in de vorm van :

- 1° een forfaitair bedrag voor die lokale besturen die een overeenkomst hebben gesloten met de minister van Binnenlandse Zaken over een programma tot voorkoming en bestrijding van diverse vormen van criminaliteit."

Het tweede lid van dit artikel 69 luidt als volgt:

.../...

"De overeenkomsten bedoeld in het eerste lid bepalen de bijkomende voorwaarden en regels voor het toekennen van de betrokken toelagen, evenals het bedrag van de toelage."

De Raad van State heeft in zijn advies 32.355/2, gegeven op 19 november 2001, over een ontwerp van besluit dat het voormelde koninklijk besluit van 27 mei 2002 geworden is, op het volgende gewezen:

"Hoewel bij de wet rechtstreeks aan de Minister van Binnenlandse Zaken bepaalde individuele bevoegdheden worden opgedragen, dient de Koning zelf de reglementaire voorwaarden te bepalen waarop die toelage kan worden toegekend. Hij mag niet ervan afzien die algemene voorwaarden vast te stellen en Hij mag die voorwaarden evenmin zo ruim bepalen dat aan de minister een volstrekt discretionaire bevoegdheid wordt gelaten om de begunstigde besturen aan te wijzen, te bepalen welke acties gesubsidieerd worden en het bedrag van de subsidies vast te stellen."

Sommige bepalingen van het ontworpen besluit doen bezwaren rijzen in het licht van de machtigingen vervat in artikel 69, eerste en tweede lid, van de voornoemde wet van 30 maart 1994.

Zo bevat artikel 4 van het ontwerp een lijst van 102 gemeenten die aangewezen zijn met het oog op "het behouden van de gemeenten die reeds een veiligheids- en preventiecontract of een drugplancontract genoten en dit uit een bekommernis om de bestaande overlegstructuren en dispositieven voort te zetten en teneinde de verworven terreinervaring te bewaren" (zie verslag aan de Koning), doch het stelt niet de algemene voorwaarden vast om de begunstigde besturen aan te wijzen, maar het ontnemt de Minister van Binnenlandse Zaken zonder meer de bevoegdheid die hem bij de wet rechtstreeks is opgedragen.

Wat betreft de gesubsidieerde projecten en de vaststelling van het bedrag van de subsidies, zij opgemerkt dat de inhoud van de artikelen 16 en volgende van het ontwerp daarentegen zeer vaag blijft. De gesubsidieerde projecten moeten weliswaar worden aangepast aan de lokale omstandigheden in de overeenkomsten waarin de wet voorziet, maar het staat aan de Koning de algemene voorwaarden te bepalen waaraan een programma tot voorkoming en bestrijding van diverse vormen van criminaliteit moet voldoen.

Het ontwerp van besluit moet bijgevolg worden herzien.

.../...

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Het ontworpen besluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 69, eerste lid, 1°, van de voormelde wet van 30 maart 1994. Het eerste en derde lid van de aanhef moeten bijgevolg vervallen.

Dispositief

Artikel 2

Dit artikel, dat bepaalt dat aan de gemeenten financiële hulp wordt toegekend voor een periode van vier jaar, is niet verenigbaar met artikel 69 van de voormelde wet van 30 maart 1994, volgens hetwelk de Minister van Binnenlandse Zaken aan de lokale besturen een jaarlijkse toelage toekent. Het dient dus te vervallen.

Bijgevolg heeft onderdeel 2° van artikel 13 geen bestaansreden en dient het achterwege te worden gelaten.

Artikel 3

Dit artikel parafraseert gedeeltelijk artikel 69, eerste lid, 1°, van de voornoemde wet van 30 maart 1994. Het is overbodig en moet derhalve vervallen.

Artikel 4

Artikel 4 omschrijft de voorwaarden waaronder een overeenkomst wordt gesloten. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 69, eerste lid, van de voornoemde wet van 30 maart 1994, komt het aan de Koning toe de voorwaarden vast te stellen waaronder de toelage wordt uitgekeerd, waarbij het tweede lid van hetzelfde artikel 69 het trouwens mogelijk maakt om in de overeenkomsten zelf bijkomende voorwaarden en regels voor

.../...

het toekennen van de toelage, te bepalen. In dat opzicht komt het niet aan de Minister toe eenzijdig nadere regels op te leggen zoals bepaald wordt in onderdeel 3° van artikel 4 van het ontwerp. Deze nadere regels moeten terug te vinden zijn in de overeenkomst zelf en dus per definitie instemming gevonden hebben bij de beide partijen.

Artikel 5

Volgens paragraaf 2 van het ontworpen artikel rangschikt de Minister voor elk gewest alle gemeenten naargelang van de hoogste criminaliteitsgraad per inwoner van het gewest in kwestie en kiest hij de gemeenten die boven op de lijst staan.

Het is de Raad van State niet duidelijk in welk opzicht dat "systeem (dat) het gehele grondgebied (beoogt) te dekken op evenwichtige wijze" (zie het Verslag aan de Koning) relevant is om te bepalen welke gemeenten het meest nood hebben aan een jaarlijkse toelage om verschillende soorten criminaliteit te voorkomen en te bestrijden.

Artikel 12

Dit artikel parafraseert ten dele artikel 1, § 2^{quater}, van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen, dat ingevoegd is door artikel 70 van de voornoemde wet van 30 maart 1994, volgens hetwelk de jaarlijkse toelage ten laste van een specifiek begrotingsartikel wordt opgenomen in de begroting van de Rijksdienst voor Sociale zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZPPO). Dat artikel is nutteloos en dient derhalve te vervallen.

Artikelen 14, 20 en 22 tot 24

Deze artikelen parafraseren ten dele de artikelen 121 en volgende van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, die in werking treden op 1 januari 2007 en die vanaf die datum de artikelen 55 en volgende vervangen van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. Ze zijn nutteloos en dienen derhalve te vervallen.

Artikelen 18, 21 en 29

Afgezien van de algemene opmerking, moet erop worden gewezen dat de machtigingen die aan de Minister van Binnenlandse Zaken verleend worden en op basis waarvan hij zich het recht kan voorbehouden uitbetaling van de toelage te weigeren in geval van niet-naleving van de bepalingen die hij vaststelt (artikel 18 van het ontwerp), hij eventuele nadere regels kan geven voor de terugvordering van de toegekende toelage in geval de resultaten uitblijven of ontoereikend zijn (artikel 21 van het ontwerp) en de precieze inhoud vermag te bepalen van de evaluatie van de resultaten van de overeenkomst (artikel 29 van het ontwerp), te ruim zijn.

Zoals hiervoor reeds is gezegd, behoren in dit ontwerp de algemene voorwaarden te worden bepaald. Aanvullende voorwaarden kunnen, in voorkomend geval, worden bepaald in de overeenkomsten die met de plaatselijke overheden gesloten zullen worden, overeenkomstig artikel 69, tweede lid, van de voornoemde wet van 30 maart 1994.

Artikelen 25 en 26

Terwille van de samenhang van de tekst, zouden de artikelen 25 en 26 van het ontwerp, die bepaalde taken toevertrouwen aan het Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid, beter op hun plaats zijn in het koninklijk besluit van 16 mei 1994 betreffende het Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid.

Indien zulks niet mogelijk is, dient artikel 107 van de Grondwet in de aanhef van het ontworpen besluit te worden vermeld.

Artikel 28

Als gevolg van de opmerking die over artikel 2 van het ontwerp is gemaakt, dient dit artikel te worden aangepast.

Artikel 32

In de Franse tekst dienen de woorden "produit ses effets" vervangen te worden door de woorden "entre en vigueur".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	staatraad, voorzitter,
Mevrouwen	Ph. QUERTAINMONT, M. BAGUET,	staatsraden,
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. St. GEHLEN, staatsraad.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE