

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 47.292/2
DU 9 NOVEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 12 octobre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions et modalités relatives à la perception d'une rétribution pour des missions de police administrative accomplies par la police locale", a donné 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.

Observations générales

1. L'arrêté en projet vise, en exécution de l'article 90 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, à fixer les conditions et modalités relatives à la perception d'une rétribution pour des missions de police administrative accomplies par la police locale.

Invitée à rendre un avis sur un projet d'arrêté ayant le même objet, la section de législation du Conseil d'État, dans son avis 34.869/2, donné le 10 mars 2003, a précisé notamment ce qui suit quant à la portée qu'il fallait donner à l'article 90 de la loi précitée :

"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 accordé¹.

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

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'impôt². 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 pluricommunale³.

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.

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."

Contrairement au projet d'arrêté qui a fait l'objet de l'avis 34.869/2 précité, le projet d'arrêté à l'examen ne fixe pas une liste des missions précises qui peuvent donner lieu à rétribution, mais détermine, aux articles 4 et 5, les conditions à remplir pour qu'une mission puisse faire l'objet d'une rétribution.

En ce qui concerne l'article 5, les conditions fixées ne posent pas de problème, en ce qu'il s'agit de prévoir qu'un organisateur d'événement peut être tenu de payer une rétribution pour des prestations de police administrative effectuées à l'occasion de cet événement. Le redevable est en effet bien celui qui profite de ces prestations.

Par contre, en ce qui concerne l'article 4, les conditions imposées ne permettent pas de s'assurer que les missions qui les remplissent feront l'objet d'une rétribution par celui qui en profite personnellement.

(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.

Pour éviter toute confusion, mieux vaudrait compléter l'article 4 afin de prévoir que les missions de police administrative doivent en outre bénéficier personnellement aux personnes redevables.

2. Dans l'avis 34.869/2 précité, la section de législation a notamment considéré que, pour des missions relatives à la circulation routière en cas de non-fonctionnement de feux de signalisation ou de travaux sur ou aux abords de la voie publique, l'auteur du projet devait expliciter dans le rapport au Roi en quoi ces missions devaient être considérées comme réalisées au profit du redevable de la rétribution.

De telles missions ne sont pas reprises comme telles dans l'arrêté en projet, mais le rapport au Roi les mentionne à titre d'exemple de prestations relevant de l'article 4 du projet, à savoir de missions "exécutées à la suite du défaut de prévoyance ou de la carence d'une personne physique ou des organes ou préposés d'une personne morale, durant le temps nécessaire à la protection des personnes et des biens".

Il conviendra dès lors de compléter le rapport au Roi afin de préciser en quoi de telles missions peuvent être considérées comme étant réalisées au profit du redevable.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Les mots "sans préjudice de la possibilité pour l'autorité compétente d'infliger une sanction" sont inutiles et doivent être omis.

Article 3

L'alinéa 2 habilite le Ministre à définir d'autres cas d'exclusion de perception d'une rétribution. Il n'appartient pas au Roi de prévoir une délégation aussi large au Ministre. Celui-ci ne peut en effet être chargé que de régler des mesures d'ordre accessoire ou de détail. Or, prévoir les cas dans lesquels une rétribution n'est pas due ne peut pas être considéré comme une telle mesure

Par conséquent, l'article 3, alinéa 2, doit être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	V. VANNES,	assesseur de la section de législation,
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.292/2
VAN 9 NOVEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 12 oktober 2009 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden en de nadere regels voor de inning van een retributie voor opdrachten van bestuurlijke politie voltooid door de lokale politie", heeft 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.

Algemene opmerkingen

1. Het ontworpen besluit strekt ertoe ter uitvoering van artikel 90 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, de voorwaarden en de nadere regels vast te stellen voor de inning van een retributie voor opdrachten van bestuurlijke politie verricht door de lokale politie.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft, toen ze om advies is verzocht over een ontwerpbesluit met hetzelfde onderwerp, op 10 maart 2003 in advies 34.869/2 onder meer het volgende gesteld met betrekking tot de draagwijdte die gegeven moest worden aan artikel 90 van de voornoemde wet :

"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 aangemerkt². 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 meergemeentezone³.

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 persoonlijken bate van de belastingplichtige."

In tegenstelling tot het ontwerpbesluit dat onderzocht is in het voornoemde advies 34.869/2, stelt het voorliggende ontwerpbesluit geen lijst van welomschreven opdrachten vast die aanleiding kunnen geven tot een retributie, maar bepalen de artikelen 4 en 5 daarvan de voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat voor een opdracht een retributie kan worden ingevoerd.

Wat artikel 5 betreft, leveren de voorwaarden die vastgesteld worden geen problemen op, aangezien het de bedoeling is ervoor te zorgen dat een organisator van een evenement verplicht kan worden een retributie te betalen voor prestaties van administratieve politie verricht naar aanleiding van dat evenement. De retributieplichtige is immers diegene aan wie die prestaties ten goede komen.

(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.

Wat artikel 4 betreft, bieden de opgelegde voorwaarden daarentegen niet de waarborg dat de opdrachten die aan die voorwaarden voldoen, vergoed worden door diegene die er persoonlijk baat bij heeft.

Om alle verwarring te voorkomen, zou het beter zijn artikel 4 zo aan te vullen dat de opdrachten van bestuurlijke politie bovendien persoonlijk aan de retributieplichtigen ten goede moeten komen.

2. In het voornoemde advies 34.869/2 heeft de afdeling Wetgeving onder meer geoordeeld dat, wat betreft opdrachten met betrekking tot het verkeer in geval van niet-werkende verkeerslichten of werkzaamheden op of aan de weg, de steller van het ontwerp uitdrukkelijk in het verslag aan de Koning moet vermelden in welk opzicht zij moeten worden geacht ten bate van de retributieplichtige te worden volbracht.

Zulke opdrachten zijn niet als dusdanig opgenomen in het ontworpen besluit, maar in het verslag aan de Koning worden ze vermeld als voorbeeld van prestaties die onder artikel 4 van het ontwerp vallen, namelijk opdrachten "uitgevoerd ten gevolge van een gebrek aan voorzorg of het tekortschieten van een natuurlijk persoon of van de organen of aangestelden van een rechtspersoon, gedurende de tijd die noodzakelijk is voor de bescherming van personen en goederen".

Het verslag aan de Koning moet dus worden aangevuld om te preciseren in welk opzicht zulke opdrachten beschouwd kunnen worden als volbracht ten bate van de retributieplichtige.

Bijzondere opmerkingenDispositiefArtikel 2

De woorden "onverminderd de mogelijkheid voor de bevoegde overheid om een sanctie op te leggen" zijn overbodig en moeten vervallen.

Artikel 3

Het tweede lid machtigt de minister om andere gevallen vast te stellen waarin de inning van een retributie uitgesloten is. De Koning is niet gerechtigd zulk een ruime bevoegdheid over te dragen aan de minister. Deze kan immers alleen belast worden met maatregelen van bijkomstige aard of betreffende detailkwesties. Bepalen in welke gevallen geen retributie betaald hoeft te worden, kan evenwel niet als zulk een maatregel worden beschouwd.

Artikel 3, tweede lid, moet bijgevolg vervallen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
	V. VANNES,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAVEBECK, auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B.VIGNERON

Y. KREINS