CC

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 47.551/2
DU 5 JANVIER 2010

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 7 décembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'introduction, au suivi et à l'évaluation du projet médiation de quartier 2009-2010", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

Examen du projet

Préambule

1. Comme l'a précisé la déléguée de la ministre, l'arrêté en projet trouve son fondement légal dans l'article 69, alinéa 1er, 3/, 2ème tiret, de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, lequel prévoit notamment que le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions dans lesquelles le Ministre de l'Intérieur octroie une allocation annuelle aux autorités locales sous la forme :

> "3/ d'une allocation de frais de personnel et de moyens d'action pour des recrutements supplémentaires :
>
> - (...)
>
> - pour les projets spécifiques relatifs à la prévention de la criminalité, l'assistance policière aux victimes et la coordination de ces projets, pour lesquels l'autorité locale conclut une convention avec le Ministre de l'Intérieur."

Il convient dès lors, à l'alinéa 1er du préambule, de viser précisément l'article 69, alinéa 1er, 3/, 2e tiret, de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales.

2. La loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires ne constituant pas le fondement légal du projet, l'alinéa 2 doit être omis.

Dispositif

Article 1er

La définition donnée au mot "commune" est inexacte et par ailleurs inutile dès lors qu'à l'article 2 toutes les communes sont les destinataires d'un appel à projets.

Le 4/ doit être omis.

Article 4

L'article 4 du projet prévoit que le Ministre de l'Intérieur octroie à chaque commune ayant manifesté un intérêt à l'appel à projet "médiation de quartier" une impulsion financière permettant l'engagement d'un médiateur de quartier bénévole. Il ajoute ce qui suit :

> "Les soldes sont répartis pour chaque Région en fonction des conditions suivantes :
>
> 1/ la population communale la plus élevée
> 2/ la densité de population la plus élevée
>
> Le Ministre de l'Intérieur donne la priorité aux demandes des communes ne disposant pas d'un plan stratégique de sécurité et de prévention et /ou d'une convention gardiens de la paix."

Ce faisant, la détermination des communes bénéficiaires de l'impulsion financière et des montants de celle-ci n'est pas suffisamment explicitée.

Les deux problèmes suivants doivent notamment être relevés.

1) Comme l'a observé la section de législation du Conseil d'État dans son avis 32.355/2 donné le 19 novembre 2001 sur un projet devenu l'arrêté royal 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,

> "Aux termes de l'article 108 de la Constitution, les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois sont faits par le Roi, lequel nomme et révoque ses ministres en vertu de l'article 96 de la Constitution.
>
> C'est à la lumière de ces principes constitutionnels qu'il convient d'interpréter les habilitations contenues dans l'article 69 de la loi du 30 mars 1994 [portant des dispositions sociales]. Si des pouvoirs individuels sont conférés directement par la loi au Ministre de l'Intérieur, le Roi doit fixer Lui-même 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."

En l'espèce, pour respecter ces principes, il convient de préciser dans l'arrêté en projet l'ordre dans lequel seront pris en compte les deux critères énoncés (population la plus élevée et densité de population la plus élevée). En effet, la sélection sera différente si l'on trie d'abord les communes en fonction du critère de la population la plus élevée et qu'on départage ensuite les communes ayant le même chiffre de population en fonction de la densité de population la plus élevée ou si, au contraire, l'on trie les communes en fonction de la densité de population et puis qu'à densité identique on les départage en fonction de leur chiffre de population.

Par ailleurs, il convient de savoir à quel stade de la procédure le Ministre de l'Intérieur donne la priorité aux communes ne disposant pas d'un plan stratégique de sécurité et de prévention ou d'une convention gardiens de la paix. Cette priorité intervient-elle avant même le classement des communes en fonction des deux critères précités ou s'agit-il d'un critère supplémentaire pour départager des communes classées à l'identique ?

2) En ce qui concerne la répartition des soldes "par Région", la question se pose de savoir si le critère de la Région d'appartenance est pertinent pour déterminer les communes qui ont le plus besoin de subventions dans le cadre de la médiation de quartier [1].

L'article 4 doit être revu en conséquence.

Article 5

Cette disposition précise que, sur la base des critères de l'article 4, le Ministre de l'Intérieur a établi une répartition qui figure en annexe 1. L'annexe 1 reprend en effet une liste des communes bénéficiant d'allocations ainsi que le montant de ces allocations.

Une telle manière de faire ne peut être admise. En effet, l'article 5 du projet ne fixe pas les conditions générales pour désigner les communes bénéficiaires, mais renvoie à une liste déjà établie des communes bénéficiaires. Etant donné que la loi confie directement au Ministre de l'Intérieur le pouvoir d'établir une telle liste, celle-ci n'a pas à être adoptée par le Roi.

Il est incohérent de prévoir à l'article 2 un appel à projets adressé par le Ministre à toutes les communes alors que l'annexe 1 a déjà fixé les communes retenues; de même, un même arrêté ne peut à la fois contenir, comme à l'article 4, les critères généraux d'attribution de l'impulsion financière et, à l'article 5, l'application concrète de ces critères.

Le Roi doit se limiter à fixer les critères permettant au Ministre d'établir ensuite la liste.

L'article 5 et l'annexe 1 doivent donc être omis.

---

(1) Voir dans le même sens l'avis 32.355/2 précité et l'avis 41.173/2/V, donné le 4 septembre 2006, sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 décembre 2006 relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention.

Articles 11 et 12

Ces dispositions n'ont d'autre objet que de rappeler des règles résultant déjà des articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la compatibilité de l'État et de l'arrêté royal du 26 avril 1968 réglant l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions.

Elles doivent donc être omises.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M.	BAGUET,	
	B.	VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON Y. KREINS

CC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.551/2
VAN 5 JANUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 7 december 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 "betreffende de invoering, opvolging en evaluatie van het project buurtbemiddeling 2009-2010", 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.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

1. Zoals de gemachtigde van de minister verduidelijkt heeft, is de rechtsgrond van het ontworpen besluit te vinden in artikel 69, eerste lid, 3/, tweede streepje, van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, waarin inzonderheid wordt gesteld dat de Koning, bij een besluit uitgevaardigd na overleg in de Ministerraad, bepaalt op welke voorwaarden de minister van Binnenlandse Zaken aan de lokale besturen een jaarlijkse toelage toekent in de vorm van :

> "3/ een toelage voor personeelskosten en actiemiddelen voor bijkomende aanwervingen :
>
> - (...)
>
> - voor de specifieke projecten inzake de criminaliteitspreventie, de politiële slachtofferbejegening en de coördinatie van deze projecten, waarvoor de lokale overheid een overeenkomst sluit met de minister van Binnenlandse Zaken."

In het eerste lid van de aanhef dient dan ook nauwkeurig te worden verwezen naar artikel 69, eerste lid, 3/, tweede streepje, van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen.

2. Aangezien de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers niet de rechtsgrond van het ontwerp is, dient het tweede lid te vervallen.

Dispositief

Artikel 1

De definitie die van het woord "gemeente" wordt gegeven, is onjuist en daarenboven nutteloos, aangezien in artikel 2 wordt bepaald dat aan alle gemeenten een projectoproep wordt gericht.

Het onderdeel 4/ dient te vervallen.

Artikel 4

In artikel 4 van het ontwerp wordt bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken aan elke gemeente die blijk heeft gegeven van interesse voor de projectoproep buurtbemiddeling een financiële impuls toekent waarmee de betreffende gemeente één vrijwillige buurtbemiddelaar kan aanstellen. In dat artikel wordt voorts het volgende bepaald :

> "De saldi worden binnen elk Gewest in functie van de volgende voorwaarden verdeeld :
>
> 1/ het grootste bevolkingsaantal
> 2/ de grootste bevolkingsdichtheid
>
> De Minister van Binnenlandse Zaken heeft hierbij prioritair gevolg gegeven aan de aanvragen van de gemeenten die niet over een strategisch veiligheids- en preventieplan en/of een convenant gemeenschapswachten beschikken".

Aldus is niet nauwkeurig genoeg aangegeven op welke wijze bepaald zal worden welke gemeenten de financiële impuls kunnen ontvangen en hoeveel die impuls zal bedragen.

In dat verband dient inzonderheid op de twee volgende problemen te worden gewezen.

1) De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 32.355/2 dat ze op 19 november 2001 heeft uitgebracht over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 27 mei 2002 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de gemeenten moeten voldoen om een financiële toelage van de Staat te genieten in het kader van een overeenkomst betreffende de criminaliteitspreventie, reeds het volgende opgemerkt :

> "Naar luid van artikel 108 van de Grondwet worden de verordeningen en de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, uitgevaardigd door de Koning, die overeenkomstig artikel 96 van de Grondwet de ministers benoemt en ontslaat.
>
> De machtigingen die vervat zijn in artikel 69 van de [...] wet van 30 maart 1994 [houdende sociale bepalingen] dienen in het licht van die grondwettelijke beginselen te worden geïnterpreteerd. 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."

In casu dient, met het oog op de naleving van die beginselen, in het ontworpen besluit te worden aangegeven in welke volgorde beide vermelde criteria (grootste bevolkingsaantal en grootste bevolkingsdichtheid) in aanmerking zullen worden genomen. De selectie zal immers anders zijn als de gemeenten eerst gerangschikt worden volgens het criterium van het grootste bevolkingsaantal en tussen de gemeenten met het zelfde bevolkingsaantal vervolgens een onderscheid gemaakt wordt volgens de grootste bevolkingsdichtheid dan wanneer de gemeenten integendeel eerst gerangschikt worden volgens bevolkingsdichtheid en er vervolgens, bij gelijke bevolkingsdichtheid, een onderscheid wordt gemaakt volgens hun bevolkingsaantal.

Daarenboven dient geweten te zijn in welk stadium van de procedure de minister van Binnenlandse Zaken voorrang geeft aan de gemeenten die niet over een strategisch veiligheids- en preventieplan of een convenant gemeenschapswachten beschikken. Geldt die voorrang reeds voordat de gemeenten op basis van beide voormelde criteria gerangschikt zijn of gaat het daarentegen om een aanvullend criterium om tussen gelijk gerangschikte gemeenten een onderscheid te maken?

2) In verband met de verdeling van de saldi "binnen elk Gewest" rijst de vraag of het criterium van het gewest waartoe de gemeente behoort pertinent is voor het bepalen van de gemeenten die het meest behoefte hebben aan toelagen in het kader van de buurtbemiddeling [1].

Artikel 4 behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 5

In dit artikel wordt bepaald dat de Minister van Binnenlandse Zaken op basis van de criteria van artikel 4 de als bijlage 1 opgenomen verdeling opstelt. Bijlage 1 bevat inderdaad een lijst van de gemeenten die een toelage genieten met vermelding van het bedrag van die toelage.

Een zodanige werkwijze kan niet worden aanvaard. In artikel 5 van het ontwerp worden immers niet de algemene voorwaarden vastgesteld voor het aanwijzen van de begunstigde gemeenten, maar wordt verwezen naar een reeds opgemaakte lijst van de begunstigde gemeenten. Aangezien de bevoegdheid tot het opstellen van een dergelijke lijst door de wet rechtstreeks aan de minister van Binnenlandse Zaken wordt opgedragen, staat het niet aan de Koning om die lijst aan te nemen.

---

(1) Zie, in dezelfde zin, het voormelde advies 32.355/2 en advies 41.173/2/V, uitgebracht op 4 september 2006 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 7 december 2006 betreffende de strategische veiligheids- en preventieplannen.

Het getuigt van inconsistentie wanneer in artikel 2 wordt bepaald dat de minister aan alle gemeenten een projectoproep richt, terwijl in bijlage 1 reeds bepaald is welke gemeenten in aanmerking zijn genomen; evenzo mag eenzelfde besluit niet tegelijk bepalingen bevatten, zoals artikel 4, waarin de algemene criteria voor de toekenning van een financiële impuls worden vastgesteld, en bepalingen zoals artikel 5, waarin die criteria concreet worden toegepast.

De Koning dient zich ertoe te bepalen de criteria vast te stellen op grond waarvan de minister vervolgens de lijst kan opmaken.

Artikel 5 en bijlage 1 dienen dus te vervallen.

Artikelen 11 en 12

Deze bepalingen hebben geen ander doel dan het memoreren van de regels die reeds voortvloeien uit de artikelen 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en het koninklijk besluit van 26 april 1968 tot inrichting en coördinatie van de controles op de toekenning en op de aanwending van de toelagen.

Ze dienen bijgevolg te vervallen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	P.	VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M.	BAGUET,	
	B.	VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAYEBECK, 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