

FP

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 47.701/2
DU 3 FÉVRIER 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 8 janvier 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux", 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.

Examen du projet

1. L'avant-projet de loi a pour objet de préciser que les bourgmestres des zones pluricommunales ne peuvent pas percevoir d'émoluments, en dehors de leur traitement, pour leur participation aux activités du conseil de police et du collège de police.

Il ressort de l'exposé des motifs que la volonté de l'auteur de l'avant-projet est de mettre fin à une inégalité entre, d'une part, les bourgmestres des zones de police monocommunes, qui ne peuvent pas percevoir d'émoluments dans le cadre de l'organisation et de la gestion du corps de police locale - en vertu de dispositions en vigueur dans les régions selon lesquelles les bourgmestres ne peuvent, en dehors de leur traitement, jouir d'aucun émolument à charge de la commune ¹ -, et, d'autre part, les bourgmestres des zones pluricommunales, pour lesquels il n'existe aucune interdiction analogue.

(1) L'exposé des motifs renvoie à cet égard aux dispositions suivantes des législations régionales : l'article 19, § 3, de la nouvelle loi communale (pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale), l'article 70, § 3, du décret communal (pour ce qui concerne la Région flamande) et l'article L1123-15, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (pour ce qui concerne la Région wallonne).

2. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'interdiction qu'il prévoit ne concerne que les bourgmestres des zones de police pluricommunales. Pour ce qui concerne les bourgmestres des zones de police monocommunales, l'interdiction de percevoir des émoluments résulte de dispositions des législations relatives aux pouvoirs locaux en vigueur dans les régions. Or, si cette interdiction était supprimée par les législateurs régionaux, rien n'empêcherait les bourgmestres des zones de police monocommunales de percevoir un émolument dans le cadre de l'organisation et de la gestion du corps de police locale. Pour éviter toute inégalité, il conviendrait dès lors que l'avant-projet de loi à l'examen soit complété pour prévoir également l'interdiction, pour les bourgmestres des zones de police monocommunales, de percevoir tout émolument dans le cadre de l'organisation et de la gestion du corps de police locale.

3. Selon l'article 4 de la loi en projet, celle-ci "produit ses effets à compter du 1^{er} janvier 2002".

L'exposé des motifs précise à ce propos que l'adaptation doit avoir un effet rétroactif, "compte tenu du fait que cette problématique n'a pas été réglée au moment de la mise en place effective des zones de police locale".

Selon la Cour constitutionnelle,

"La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli.

La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous"².

(2) Voir notamment C.C., n/ 26/2009 du 18 février 2009, B.13.

Le Conseil d'État n'aperçoit toutefois pas l'objectif d'intérêt général qui permettrait de conférer à la loi en projet une portée rétroactive qui aurait, en l'espèce, pour conséquence de toucher aux droits acquis par les bourgmestres des zones pluricommunales. Le seul motif que ceux-ci ont bénéficié d'un avantage auxquels les bourgmestres des zones monocommunes n'ont pas eu droit et qu'il convient de mettre fin à cette inégalité ne permet pas de justifier la rétroactivité prévue par l'article 4 en projet.

Par conséquent, l'article 4 sera modifié afin de ne pas conférer de portée rétroactive à la loi en projet.

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. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.701/2
VAN 3 FEBRUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 8 januari 2010 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot aanpassing van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus", 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

1. Het voorontwerp van wet strekt ertoe te bepalen dat burgemeesters van meergemeentezones buiten hun wedde geen vergoeding mogen ontvangen voor hun deelname aan werkzaamheden van de politieraad en het politiecollege.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de steller van het voorontwerp een einde wil maken aan een ongelijkheid tussen enerzijds burgemeesters van ééngemeentepolitiezones, die - krachtens in de gewesten geldende bepalingen luidens welke burgemeesters buiten hun wedde geen vergoeding ten laste van de gemeente mogen krijgen¹ -, geen vergoeding mogen krijgen in het kader van de organisatie en het beheer van het lokale-politiekorps, en anderzijds burgemeesters van meergemeentepolitiezones, voor wie geen soortgelijk verbod bestaat.

2. De aandacht van de steller van het ontwerp wordt erop gevestigd dat het verbod waarin hij voorziet alleen geldt voor burgemeesters van

⁽¹⁾ Wat dat betreft wordt in de memorie van toelichting verwezen naar de volgende bepalingen van gewestelijke wetgeving : artikel 19, § 3, van de nieuwe gemeentewet (wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft), artikel 70, § 3, van het gemeentedecreet (wat het Vlaams Gewest betreft), en artikel L1123-15, § 3, van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (wat het Waals Gewest betreft).

meergemeentepolitiezones. Wat burgemeesters van ééngemeentepolitiezones betreft, vloeit het verbod om vergoedingen te krijgen voort uit bepalingen van in de gewesten geldende wetgeving betreffende de plaatselijke overheden. Indien dat verbod door de gewestwetgevers opgeheven zou worden, zou niets eraan in de weg staan dat burgemeesters van ééngemeentepolitiezones een vergoeding krijgen in het kader van de organisatie en het beheer van het lokale-politiekorps. Om iedere ongelijkheid te voorkomen, behoort het voorliggende voorontwerp van wet dan ook aangevuld te worden zodat het ook voor burgemeesters van ééngemeentepolitiezones bepaalt dat ze geen vergoeding mogen krijgen in het kader van de organisatie en het beheer van het lokale-politiekorps.

3. Luidens artikel 4 van de ontworpen wet heeft deze "uitwerking met ingang van 1 januari 2002".

In de memorie van toelichting wordt in dat verband gepreciseerd dat de aanpassing terugwerkende kracht moet hebben, "[omdat] deze problematiek niet werd geregeld bij de feitelijke indeplaatsstelling van de lokale politiezones".

Het Grondwettelijk Hof heeft besloten :

"De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden" ².

⁽²⁾ Zie inzonderheid GwH, nr. 26/2009 van 18 februari 2009, B.13.

Het is de Raad van State evenwel niet duidelijk op grond van welke doelstelling van algemeen belang aan de ontworpen wet terugwerkende kracht kan worden verleend die, *in casu*, tot gevolg zou hebben dat geraakt wordt aan de verkregen rechten van burgemeesters van meergemeentezones. De loutere reden dat deze een voordeel zouden hebben genoten waarop burgemeesters van ééngemeentezones geen recht hebben gehad, en dat aan die ongelijkheid een einde moet worden gemaakt, is geen afdoende grond voor de terugwerkende kracht waarin het ontworpen artikel 4 voorziet.

Artikel 4 moet bijgevolg zo worden gewijzigd dat geen terugwerkende kracht wordt verleend aan de ontworpen wet.

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. 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