



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.588/2
du 30 décembre 2015

advies 58.588/2
van 30 december 2015

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'instituant
un Plan Global de Sécurité et
de Prévention ainsi que le
Conseil Régional de Sécurité et
de Prévention'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot vaststelling van
een Globaal Veiligheids- en
Preventieplan, alsook van de
Gewestelijke Veiligheids- en
Preventieraad'

Le 2 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'instituant un Plan Global de Sécurité et de Prévention ainsi que le Conseil Régional de Sécurité et de Prévention'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 décembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 décembre 2015.

*

Op 2 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot vaststelling van een Globaal Veiligheids- en Preventieplan, alsook van de Gewestelijke Veiligheids- en Preventieraad'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 30 december 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 december 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

1. L'arrêté en projet tend à définir le « Plan Global de Sécurité et de Prévention » (article 1^{er}), à créer un « Conseil régional de Sécurité et de Prévention », à fixer sa composition, ses missions et son fonctionnement (articles 2 à 4), à constituer un « Comité de coordination de la Sécurité et de la Prévention » et à définir ses missions et son fonctionnement (article 5).

Selon l'article 1^{er}, alinéa 3, du projet, le « Plan global de Sécurité et de Prévention intègre le plan régional de sécurité mentionné à l'article 37bis de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ».

Comme le précise le rapport au Gouvernement (III. Commentaire des articles), l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet prévoit, par ailleurs, que la composition du « Conseil régional de sécurité et de Prévention » comprend les membres du « Conseil régional de sécurité » mentionné à l'article 37bis de la loi du 7 décembre 1998.

Enfin, l'article 5, alinéa 1^{er}, du projet constitue, au sein de l'organisme d'intérêt public « Bruxelles – Prévention & Sécurité », un « Comité de coordination de la Sécurité et de la Prévention » et charge celui-ci de préparer les travaux du « Conseil régional de Sécurité et de Prévention » et de l'assister (le texte néerlandais fait erronément mention de « dit comité ») dans la réalisation de ses missions.

2. Selon l'article 4, § 2^{quater}, de la loi du 26 juillet 1971 'organisant les agglomérations et les fédérations de communes', inséré par la loi du 6 janvier 2014,

« L'agglomération bruxelloise :

1° exerce les compétences visées aux articles 128 et 129 de la loi provinciale, ainsi que les compétences qui, dans des lois particulières, sont attribuées au gouverneur de province, sauf si ces lois particulières en disposent autrement ;

2° coordonne les politiques de sécurité et, dans ce cadre, assure et coordonne l'observation et l'enregistrement de la criminalité ;

3° élabore le plan régional de sécurité, visé à l'article 37bis de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ;

4° exerce la tutelle sur les budgets des zones de police ;

5° encourage la mutualisation de services administratifs des zones de police ainsi que le recours par celles-ci à la centrale d'achat pour l'acquisition de matériel ;

6° coordonne les politiques de prévention ;

7° propose un texte d'harmonisation des règlements de police, dans le respect des spécificités communales ».

L'article 37*bis* de la loi du 7 décembre 1998, inséré par la loi du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution', dispose :

« En vue d'assurer une politique de sécurité urbaine intégrée sur le territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, un plan régional de sécurité est élaboré par l'agglomération bruxelloise, préalablement à l'adoption des plans zonaux de sécurité des zones [de police] de l'arrondissement et en tenant compte du plan national de sécurité.

À cet effet, l'organe compétent de l'agglomération réunit un conseil régional de sécurité, comportant le parquet de Bruxelles, le directeur coordinateur administratif et le directeur judiciaire de la police fédérale, les présidents des collèges de police et les chefs de corps des zones de police de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

Ce conseil est convoqué régulièrement pour suivre la mise en œuvre du plan régional de sécurité visé à l'alinéa 1^{er} ».

Aux termes de l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014,

« Sans préjudice des alinéas 2 à 4 et sans préjudice de l'application de l'article 53 de la présente loi, les attributions du Conseil et du Collège de l'agglomération bruxelloise sont exercées respectivement par le Parlement et le Gouvernement visés à l'article 1^{er}, dans le respect des règles de fonctionnement établies au Livre premier, à l'exception de l'article 37 de la présente loi.

Les attributions visées à l'article 4, § 2*quater*, 1°, 2° et 7°, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes sont exercées par le président du gouvernement visé à l'article 34.

Le Gouvernement attribue à un haut fonctionnaire qu'il désigne, sur l'avis conforme du Gouvernement fédéral, certaines de ces missions, en particulier celles relatives à la sécurité civile et à l'élaboration des plans relatifs aux situations d'urgence, et à l'exclusion de celles relatives au maintien de l'ordre, à la coordination de la sécurité et à l'harmonisation des règlements communaux de police. Si l'avis du Gouvernement fédéral n'est pas rendu dans les quarante jours de la notification par le Gouvernement de région de la proposition de nomination, il est réputé être favorable.

Les attributions visées à l'article 4, § 2*quater*, 3° et 4°, de la même loi sont exercées par le Gouvernement visé à l'article 34 ».

L'article 4, § 1^{er}, 1° et 2°, de l'ordonnance du 28 mai 2015 'créant l'organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale' prévoit notamment que l'organisme créé par cette ordonnance prépare et exécute les décisions du Gouvernement dans le cadre des missions qui lui sont attribuées par l'article 48, alinéa 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et celles du Ministre-Président dans le cadre des missions mentionnées à l'article 48, alinéa 2, de la même loi spéciale.

3. Le Gouvernement ne dispose d'aucune habilitation particulière lui permettant de charger le Gouvernement et le Ministre-Président d'élaborer conjointement un « Plan Global de

Sécurité et de Prévention », intégrant le « plan régional de sécurité », et de créer un « Conseil régional de Sécurité et de Prévention ».

Tout d'abord, ni l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ni l'article 4, § 2^{quater}, de la loi du 26 juillet 1971, mentionnés aux alinéas 3 et 4 du préambule, ne comportent une telle habilitation.

Ensuite, l'article 4, § 4, de l'ordonnance du 28 mai 2015, mentionné à l'alinéa 5 du préambule, selon lequel le Gouvernement peut charger l'organisme d'intérêt public « Bruxelles – Prévention & Sécurité » d'autres missions dans les matières qui relèvent de ses compétences (mentionnées à l'article 4, §§ 1^{er} à 3, de cette ordonnance) et définit les conditions selon lesquelles cet organisme d'intérêt public exerce ces missions, ne procure aucun fondement juridique à l'arrêté en projet ¹.

Enfin, l'article 2 de l'ordonnance du 13 février 2003 'portant octroi de subventions spéciales aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale', mentionné à l'alinéa 2 du préambule, vise exclusivement à aider financièrement les communes à la réalisation de leurs tâches d'intérêt communal.

Selon l'alinéa 1^{er} du préambule, le fondement légal du projet est également recherché à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

À cet égard, le Conseil d'État rappelle que, si l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' confère au Gouvernement le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des ordonnances, l'exercice de ce pouvoir se limite à dégager du principe de l'ordonnance 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 sans jamais pouvoir ni étendre ni restreindre la portée de l'ordonnance.

4. Sur la base de son pouvoir général d'exécution (article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980) et de son pouvoir en matière d'organisation des services de l'administration générale (article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 40, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989), le Gouvernement peut créer des commissions, organes consultatifs ou comités, du moins pour autant que ces organes aient pour seule mission d'informer le Gouvernement dans l'exercice de ses missions d'exécution ou d'émettre des avis ou propositions non contraignants, et ce dans la mesure où la consultation de ces organes n'est pas obligatoire.

Toutefois, lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, il est fait appel en vue de la composition d'un organe consultatif à des organes dépendant de l'autorité fédérale (en l'occurrence, le parquet de Bruxelles et la police fédérale) ou à des organismes publics dotés

¹ Seul l'article 5 *partim* du projet pourrait trouver un fondement juridique dans l'article 4, § 4, de cette ordonnance mais cet article forme un tout indissociable avec les autres dispositions du projet.

d'une personnalité civile propre (en l'espèce, les zones de police), une autorisation légale expresse est requise.

Le projet ne trouve, dès lors, aucun fondement légal dans les articles 20 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980, rendus applicables à la Région de Bruxelles-Capitale par les articles 8, alinéa 1^{er}, et 40, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

5. Par conséquent, le projet est dépourvu de fondement juridique.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 ontworpen besluit strekt ertoe het “Globaal Veiligheids- en Preventieplan” te definiëren (artikel 1), een “Gewestelijke Veiligheids- en Preventieraad” op te richten, de samenstelling, de opdrachten en de werkwijze ervan vast te stellen (artikelen 2 tot 4), een “Coördinatiecomité voor Veiligheid en Preventie” op te richten en de opdrachten en de werkwijze ervan vast te stellen (artikel 5).

In artikel 1, derde lid, van het ontwerp wordt gesteld dat “het Globaal Veiligheids- en Preventieplan (...) het gewestelijk veiligheidsplan [bevat] bedoeld in artikel 37*bis* van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus”.

Zoals wordt aangegeven in het verslag aan de regering (III. Artikelsgewijze bespreking), bepaalt artikel 3, eerste lid, van het ontwerp bovendien dat de “Gewestelijke Veiligheids- en Preventieraad” de leden omvat van de “gewestelijke veiligheidsraad” zoals bedoeld in artikel 37*bis* van de wet van 7 december 1998.

Ten slotte wordt bij artikel 5, eerste lid, van het ontwerp binnen de instelling van openbaar nut “Brussel Preventie en Veiligheid” een “Coördinatiecomité voor Veiligheid en Preventie” opgericht dat wordt belast met de voorbereiding van de werkzaamheden van de “Gewestelijke Veiligheids- en Preventieraad” en met het verlenen van bijstand aan die raad (en niet aan ‘dit comité’ zoals verkeerdelijk vermeld staat in de Nederlandse tekst) voor de uitvoering van zijn opdrachten.

2. In artikel 4, § 2*quater*, van de wet van 26 juli 1971 ‘houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten’, ingevoegd bij de wet van 6 januari 2014, wordt het volgende gesteld:

“De Brusselse agglomeratie:

1° oefent de bevoegdheden uit als bedoeld in de artikelen 128 en 129 van de provinciewet, alsook de bevoegdheden die in specifieke wetten worden toegekend aan de provinciegouverneur, behalve indien deze specifieke wetten er anders over beschikken;

2° coördineert de veiligheidsbeleidslijnen en verzekert en coördineert in dat kader de monitoring en de registratie van de criminaliteit;

3° werkt het gewestelijk veiligheidsplan uit, bedoeld in artikel 37bis van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus;

4° oefent het toezicht uit op de begrotingen van de politiezones;

5° moedigt het samenvoegen van administratieve diensten van de politiezones aan, alsook het beroep door deze diensten op de aankoopcentrale voor de aankoop van materiaal;

6° coördineert de preventiebeleidslijnen;

7° stelt een harmoniserende tekst voor de politiereglementen voor, met inachtneming van de specifieke kenmerken van de gemeenten”.

In artikel 37bis van de wet van 7 december 1998, ingevoegd bij de wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet’, staat:

“Om een geïntegreerd stedelijk veiligheidsbeleid te verzekeren op het grondgebied van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, wordt een gewestelijk veiligheidsplan uitgewerkt door de Brusselse agglomeratie alvorens de zonale veiligheidsplannen van de [politie]zones van het arrondissement worden goedgekeurd, en rekening houdend met het nationaal veiligheidsplan.

Daartoe roept het bevoegde orgaan van de agglomeratie een gewestelijke veiligheidsraad samen, die bestaat uit het parket van Brussel, de bestuurlijke directeur-coördinator en de gerechtelijk directeur van de federale politie, de voorzitters van de politiecolleges en de korpschefs van de politiezones van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

Deze raad wordt regelmatig samengeroepen om de uitvoering van het gewestelijk veiligheidsplan bedoeld in het eerste lid op te volgen”.

Artikel 48 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, gewijzigd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, luidt als volgt:

“Onverminderd de leden 2 tot 4 en onverminderd de toepassing van artikel 53 van deze wet worden de bevoegdheden van de Raad en van het college van de Brusselse agglomeratie respectievelijk uitgeoefend door het Parlement en door de Regering bedoeld bij artikel 1, met naleving van de werkingsregels bepaald in Boek I en met uitzondering van artikel 37 van deze wet.

De in artikel 4, § 2^{quater}, 1°, 2° en 7°, van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten bedoelde bevoegdheden worden uitgeoefend door de voorzitter van de regering bedoeld in artikel 34.

De regering kent een hoge ambtenaar die zij wijst, op eensluidend advies van de federale regering, bepaalde van deze opdrachten toe, in het bijzonder de opdrachten betreffende de civiele veiligheid en de uitwerking van de plannen voor noodtoestanden, en met uitsluiting van de opdrachten betreffende de ordehandhaving, de coördinatie van de veiligheid en de harmonisering van de gemeentelijke politiereglementen. Indien het advies van de federale regering niet wordt uitgebracht binnen de veertig dagen van de kennisgeving door de gewestregering van het voorstel van benoeming, wordt het geacht gunstig te zijn.

De in artikel 4, § 2^{quater}, 3° en 4°, van dezelfde wet bedoelde bevoegdheden worden uitgeoefend door de regering bedoeld in artikel 34”.

In artikel 4, § 1, 1° en 2°, van de ordonnantie van 28 mei 2015 ‘tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht’ wordt inzonderheid bepaald dat de bij die ordonnantie opgerichte instelling instaat voor de voorbereiding en de uitvoering van de beslissingen van de regering in de context van de opdrachten die deze laatste zijn opgedragen bij artikel 48, vierde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 en van de beslissingen van de minister-president in de context van de opdrachten bedoeld in artikel 48, tweede lid, van dezelfde bijzondere wet.

3. De regering beschikt over geen enkele bijzondere bevoegdheid waardoor zij de regering en de minister-president ermee kan belasten samen een “Globaal Veiligheids- en Preventieplan” op te stellen waarin het “gewestelijk veiligheidsplan” is opgenomen, en een “Gewestelijke Veiligheids- en Preventieraad” op te richten.

Vooreerst bevat noch artikel 48 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, noch artikel 4, § 2^{quater}, van de wet van 26 juli 1971, vermeld in het derde en het vierde lid van de aanhef, een dergelijke machtiging.

Voorts ontleent het ontworpen besluit geen enkele rechtsgrond aan artikel 4, § 4, van de ordonnantie van 28 mei 2015, vermeld in het vijfde lid van de aanhef, luidens hetwelk de regering de instelling van openbaar nut “Brussel – Preventie en Veiligheid” kan belasten met andere opdrachten in aangelegenheden die behoren tot haar bevoegdheden (vermeld in artikel 4, §§ 1 tot 3, van die ordonnantie) en de voorwaarden bepaalt waarbinnen die instelling van openbaar nut die opdrachten uitoefent.¹

Ten slotte strekt artikel 2 van de ordonnantie van 13 februari 2003 ‘houdende de toekenning van bijzondere subsidies aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, vermeld in het tweede lid van de aanhef, er uitsluitend toe de gemeenten financiële hulp te bieden bij de verwezenlijking van hun taken van gemeentelijk belang.

Blijkens het eerste lid van de aanhef wordt de rechtsgrond van het ontwerp eveneens gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat toepasselijk gemaakt is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

In dat verband wordt er door de Raad van State op gewezen dat, hoewel de regering bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ gemachtigd is om de verordeningen en de besluiten te maken die voor de uitvoering van de ordonnanties nodig zijn, de uitoefening van die bevoegdheid ertoe beperkt is uit het beginsel en de algemene opzet van de ordonnantie de gevolgen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien, rekening houdend met de geest waarin de ordonnantie tot stand is

¹ Alleen artikel 5 *partim* van het ontwerp zou rechtsgrond kunnen ontleenen aan artikel 4, § 4, van die ordonnantie, maar dat artikel vormt een onlosmakelijk geheel met de andere bepalingen van het ontwerp.

gekomen en met de doeleinden die met de ordonnantie worden nagestreefd, zonder dat de regering daarbij evenwel de draagwijdte van de ordonnantie kan uitbreiden of beperken.

4. De regering kan op grond van haar algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en haar bevoegdheid inzake de organisatie van de diensten van het algemeen bestuur (artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat toepasselijk gemaakt is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989), commissies, adviesorganen of comités oprichten, althans voor zover die organen enkel tot taak hebben de regering bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen, en voor zover de raadpleging van die organen niet verplicht is.

Als evenwel, zoals hier het geval is, voor de samenstelling van een adviesorgaan een beroep wordt gedaan op instellingen die ressorteren onder de federale overheid (in het onderhavige geval het parket van Brussel en de federale politie) of op overheidsinstellingen met eigen rechtspersoonlijkheid (*in casu* de politiezones) is een uitdrukkelijke wettelijke machtiging vereist.

Het ontwerp ontleent derhalve geen enkele rechtsgrond aan de artikelen 20 en 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die toepasselijk gemaakt zijn op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij de artikelen 8, eerste lid, en 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

5. Er is bijgevolg geen rechtsgrond voorhanden voor het ontwerp.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT