



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 59.546/2  
du 29 juin 2016

sur

une proposition de loi  
‘modifiant la loi du  
7 décembre 1998 organisant un  
service de police intégré,  
structuré à deux niveaux, en ce  
qui concerne la numérisation  
de la convocation et de la  
constitution des dossiers du  
conseil de police’ (*Doc. parl.*,  
Chambre 2015-2016,  
n° 54-1766/001)

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 59.546/2  
van 29 juni 2016

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging  
van de wet van  
7 december 1998 tot  
organisatie van de  
geïntegreerde politiedienst,  
gestructureerd op twee niveaus,  
wat betreft het digitaliseren van  
de oproeping en  
dossiervorming van de  
politieraad’ (*Parl.St.*,  
Kamer 2015-2016,  
nr 54-1766/001)

Le 6 juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, en ce qui concerne la numérisation de la convocation et de la constitution des dossiers du conseil de police' (*Doc. parl.*, Chambre 2015-2016, n° 54-1766/001).

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 29 juin 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 juin 2016.

\*

Op 6 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, wat betreft het digitaliseren van de oproeping en dossiervorming van de politieraad' (*Parl.St.*, Kamer 2015-2016, nr 54-1766/001).

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 29 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 juni 2016.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, 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, la proposition appelle les observations suivantes.

1. Comme l'indiquent les développements, la proposition de loi à l'examen tend à établir un « cadre légal permettant de procéder par voie électronique à la convocation ou à la constitution de dossiers du conseil de police ».

Elle relève de la compétence de l'autorité fédérale en matière d'organisation de la police et de politique relative à celle-ci <sup>1</sup>.

Il convient cependant de tenir compte du fait que la disposition qu'elle tend à compléter, à savoir l'article 27 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', est rédigée en ce sens que divers articles de la nouvelle loi communale, qu'énumère le texte, « sont d'application conforme au conseil de police ». En l'espèce, la proposition de loi apporte une précision relative à l'application conforme au conseil de police de l'article 87 de la nouvelle loi communale.

Lors de l'adoption de la loi du 7 décembre 1998, l'article 87 de la nouvelle loi communale réglait pour toutes les communes du pays la convocation du conseil communal et la mise à disposition des conseillers communaux des pièces se rapportant aux points mis à l'ordre du jour des réunions dudit conseil. À cette époque, l'organisation et le fonctionnement des institutions communales relevaient des compétences de l'autorité fédérale.

Toutefois, depuis lors, cette matière a été transférée aux régions <sup>2</sup> et les divers niveaux de pouvoirs concernés ont modifié les règles contenues dans l'article 87 de la nouvelle loi communale, en manière telle que, selon les cas, soit cette disposition a disparu de l'ordonnancement juridique et a été remplacée par une disposition nouvelle quant à la forme et quant au fond, soit elle subsiste mais dans une version modifiée par rapport à l'état du texte qui était applicable au moment où l'autorité fédérale a perdu la compétence qui était la sienne en matière d'organisation et de fonctionnement des institutions communales <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001.

<sup>2</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001. Dans la région de langue allemande, la Communauté germanophone exerce les compétences de la Région wallonne en la matière (article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, du décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés' remplacé par le décret du 28 avril 2014, et article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, du décret de la Communauté germanophone du 1<sup>er</sup> juin 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés', remplacé par le décret du 5 mai 2014).

<sup>3</sup> En Région flamande, l'article 87 de la nouvelle loi communale a été abrogé et la matière qu'il réglait est désormais régie par l'article 21 du décret communal du 15 juillet 2005, modifié depuis par deux décrets, datant respectivement du 23 janvier 2009 et du 29 juin 2012. En Région wallonne, l'article 87 de la nouvelle loi communale a été intégré dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en son article L1122-13, lequel a fait l'objet ensuite de

Compte tenu de cet élément, la question se pose de savoir comment il faut lire aujourd'hui l'article 27 de la loi du 7 décembre 1998 en tant qu'il prévoit que l'article 87 de la nouvelle loi communale est d'application conforme au conseil de police.

Faut-il considérer qu'il renvoie à la version de l'article 87 de la nouvelle loi communale qui était en vigueur au moment où l'autorité fédérale a perdu la compétence qui, à l'époque, était la sienne en matière d'organisation et de fonctionnement des institutions communales ? Ou le renvoi que fait l'article 27 de la loi du 7 décembre 1998 à l'article 87 de la nouvelle loi communale doit-il être compris comme étant un renvoi aux dispositions qui règlent aujourd'hui la convocation du conseil communal et la mise à disposition des conseillers communaux des pièces se rapportant aux points mis à l'ordre du jour des réunions dudit conseil, ce qui, pour l'application de l'article 27 de la loi du 7 décembre 1998, implique la mise en oeuvre de règles différentes selon la région dans le ressort de laquelle se trouve la zone de police concernée ?

C'est la première solution qui s'impose pour assurer au mieux le respect des règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale et les régions <sup>4</sup>.

Toutefois, dans un souci de lisibilité des textes et de sécurité juridique, il se recommande vivement de revoir la loi du 7 décembre 1998 pour régler de manière autonome la convocation du conseil de police et la mise à disposition des conseillers des pièces se rapportant aux points mis à l'ordre du jour des réunions du conseil, plutôt que de faire référence à l'article 87 de la nouvelle loi communale <sup>5</sup>.

Même si cela déborde largement le cadre limité de l'examen de la proposition de loi soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, il importe à cet égard d'observer que des modifications analogues devraient être apportées à la loi du 7 décembre 1998 chaque fois que celle-ci fait référence à des dispositions de la nouvelle loi communale qui ne sont plus aujourd'hui de compétence fédérale.

---

modifications apportées par un décret du 31 janvier 2013 et un décret du 18 avril 2013. L'article L1122-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi modifié, est aussi applicable dans la région de langue allemande, où il a, en outre, fait l'objet d'une modification apportée par un décret de la Communauté germanophone du 26 mars 2015. En tant que tel, l'article 87 de la nouvelle loi communale ne subsiste que dans la Région de Bruxelles-Capitale, mais dans une version aujourd'hui complètement nouvelle, résultant d'une ordonnance du 27 février 2014. On notera que, dans ces divers textes, figurent des dispositions qui, dans une mesure et à des conditions variables selon les niveaux de pouvoirs, prévoient la transmission de pièces aux conseillers communaux par voie électronique.

<sup>4</sup> Voir l'examen d'une question analogue qui a été fait dans l'avis de la section de législation du Conseil d'État 57.060/3 donné le 6 mars 2015 sur une proposition de loi 'modifiant l'article 145/35 du Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne la réduction d'impôt pour les frais de garde d'enfants atteints d'un handicap', *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 71/6, pp. 4 et 5.

<sup>5</sup> Voir, dans un sens analogue, l'avis cité dans la note de bas de page précédente.

2. Quant au fond, la proposition de loi à l'examen appelle les observations suivantes :

a) La proposition permet d'effectuer par voie électronique, selon les modalités prévues par le règlement d'ordre intérieur <sup>6</sup> du conseil de police, non seulement les convocations de celui-ci, mais aussi « la constitution des dossiers ».

On se demande quelle est exactement l'intention de l'auteur de la proposition lorsqu'il fait état de « la constitution des dossiers ».

S'il s'agit de permettre la mise à disposition des membres du conseil de police des dossiers se rapportant aux points mis à l'ordre du jour des réunions de celui-ci, le texte gagnerait à être rédigé en ce sens.

b) La question se pose de savoir si la possibilité d'utiliser la voie électronique que prévoit la proposition est laissée à la seule appréciation de la zone de police ou si elle ne peut être utilisée à l'égard d'un membre du conseil de police qu'à la demande de celui-ci ou avec son accord.

Les développements de la proposition conduisent à penser que la seconde solution semble être celle qui correspond à l'intention de son auteur <sup>7</sup>, mais ce n'est pas certain et, en tout cas, le dispositif n'est pas explicite sur ce point. Il sera clarifié.

\*

---

<sup>6</sup> Dans la version française, on préférera cette expression à celle de « règlement intérieur » qu'utilise la proposition.

<sup>7</sup> Ainsi en va-t-il lorsque les développements évoquent la volonté « d'accorder [...] la possibilité légale aux membres du conseil de police d'accomplir correctement leur mission grâce à la technologie moderne » ou encore de prévoir « que les membres du conseil de police qui peuvent recevoir du courrier électronique à leur domicile aient la possibilité de recevoir par ce canal les invitations au conseil de police ».

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 voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

1. Zoals in de toelichting wordt vermeld, strekt het voorliggende wetsvoorstel tot het vaststellen van een “wettelijk kader om de oproeping of dossiervorming van de politieraad elektronisch te laten verlopen”.

Dat wetsvoorstel valt onder de bevoegdheid van de federale overheid op het gebied van de organisatie van en het beleid inzake de politie.<sup>1</sup>

Er mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat de bepaling die bij het voorstel wordt aangevuld - te weten artikel 27 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ - aldus geredigeerd is dat verscheidene, in de tekst opgesomde artikelen van de nieuwe gemeentewet “van overeenkomstige toepassing zijn op de politieraad”. *In casu* brengt het wetsvoorstel daarin een precisering aan inzake de overeenkomstige toepassing op de politieraad van artikel 87 van de nieuwe gemeentewet.

Toen de wet van 7 december 1998 aangenomen is, was het bijeenroepen van de gemeenteraad en het voor de gemeenteraadsleden ter inzage leggen van de stukken die betrekking hebben op de punten die op de agenda van de vergaderingen van die raad geplaatst zijn, voor alle gemeenten van het land geregeld bij artikel 87 van de nieuwe gemeentewet. Toen behoorden de organisatie en de werking van de gemeentelijke instellingen tot de bevoegdheden van de federale overheid.

Sedertdien is die aangelegenheid echter aan de gewesten overgedragen<sup>2</sup> en hebben de onderscheiden beleidsniveaus in kwestie zodanige wijzigingen aangebracht in de regels vervat in artikel 87 van de nieuwe gemeentewet dat die bepaling, naargelang het geval, ofwel uit de rechtsorde is verdwenen en is vervangen door een bepaling die naar vorm en inhoud nieuw is, ofwel nog steeds bestaat, zij het in een andere versie dan de tekst die van toepassing was de dag

<sup>1</sup> Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ingevoegd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001.

<sup>2</sup> Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001. In het Duitse taalgebied worden de bevoegdheden van het Waals Gewest ter zake door de Duitstalige Gemeenschap uitgeoefend (artikel 1, eerste lid, 1°, van het decreet van het Waals Gewest van 27 mei 2004 ‘betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van sommige bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake de ondergeschikte besturen’, vervangen bij het decreet van 28 april 2014, en artikel 1, eerste lid, 1°, van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 1 juni 2004 ‘betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van sommige bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake de ondergeschikte besturen’, vervangen bij het decreet van 5 mei 2014.

waarop de federale overheid haar bevoegdheid inzake de organisatie en de werking van de gemeentelijke instellingen is verloren.<sup>3</sup>

Gelet op dat gegeven rijst de vraag hoe artikel 27 van de wet van 7 december 1998 vandaag moet worden gelezen, in zoverre het bepaalt dat artikel 87 van de nieuwe gemeentewet van overeenkomstige toepassing is op de politieraad.

Moet ervan worden uitgegaan dat in artikel 27 wordt verwezen naar de versie van artikel 87 van de nieuwe gemeentewet die van kracht was op de dag dat de federale overheid haar toenmalige bevoegdheid inzake de organisatie en de werking van de gemeentelijke instellingen heeft verloren? Of moet de verwijzing in artikel 27 van de wet van 7 december 1998 naar artikel 87 van de nieuwe gemeentewet worden begrepen als een verwijzing naar de bepalingen houdende de huidige regeling voor het bijeenroepen van de gemeenteraad en het voor de gemeenteraadsleden ter inzage leggen van de stukken die betrekking hebben op de punten die op de agenda van de vergaderingen van die raad geplaatst zijn, wat voor de toepassing van artikel 27 van de wet van 7 december 1998 betekent dat, naargelang van het gewest waarin het ambtsgebied van de betrokken politiezone gelegen is, verschillende regels toegepast zouden moeten worden?

De meest aangewezen oplossing om te waarborgen dat de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale staat en de gewesten zo goed mogelijk worden nageleefd, is de eerste.<sup>4</sup>

Ter wille van de leesbaarheid van de teksten en van de rechtszekerheid is het ten zeerste aanbevolen de wet van 7 december 1998 opnieuw onder de loep te nemen om te voorzien in een op zichzelf bestaande regeling voor het bijeenroep van de politieraad en het voor de politieraadsleden ter inzage leggen van de stukken die betrekking hebben op de punten die op de agenda van de vergaderingen van die raad geplaatst zijn, in plaats van te verwijzen naar artikel 87 van de nieuwe gemeentewet.<sup>5</sup>

Ook al gaat dit veel verder dan het beperkte kader van het onderzoek van het wetsvoorstel dat voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd is, moet in dit verband toch worden opgemerkt dat in de wet van 7 december 1998 gelijkaardige

<sup>3</sup> In het Vlaams Gewest is artikel 87 van de nieuwe gemeentewet opgeheven en wordt de aangelegenheid waarop dat artikel van toepassing was, voortaan geregeld bij artikel 21 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005, sindsdien gewijzigd bij twee decreten die respectievelijk dateren van 23 januari 2009 en 29 juni 2012. In het Waals Gewest is artikel 87 van de nieuwe gemeentewet overgenomen in artikel L1122-13 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, dat vervolgens is gewijzigd bij een decreet van 31 januari 2013 en een decreet van 18 april 2013. Het aldus gewijzigde artikel L1122-13 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie is ook van toepassing in het Duitse taalgebied waar het ook nog is gewijzigd bij een decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 26 maart 2015. Artikel 87 van de nieuwe gemeentewet bestaat als dusdanig alleen nog in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zij het in een volledig nieuwe versie die voortvloeit uit een ordonnantie van 27 februari 2014. Er zij opgemerkt dat in die onderscheiden teksten bepalingen voorkomen die, naargelang van de bevoegdheidsniveaus, in uiteenlopende mate en onder uiteenlopende voorwaarden voorzien in het elektronisch bezorgen van stukken aan de gemeenteraadsleden.

<sup>4</sup> Zie de bespreking van een gelijkaardige kwestie in advies 57.060/3 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, gegeven op 6 maart 2015 over een wetsvoorstel 'tot wijziging van artikel 145/35 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, in verband met de belastingvermindering betreffende de opvangkosten voor kinderen met een handicap', *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 71/6, 4 en 5.

<sup>5</sup> Zie in gelijkaardige zin het advies dat wordt geciteerd in de vorige voetnoot.

wijzigingen zouden moeten worden aangebracht telkens wanneer daarin wordt verwezen naar bepalingen van de nieuwe gemeentewet die thans niet meer tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

2. Op inhoudelijk vlak, geeft het voorliggende wetsontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a) Het voorstel biedt de mogelijkheid om niet alleen de oproeping en in het kader van de politieraad, maar ook de “dossiervorming” op elektronische wijze te laten plaatsvinden volgens de nadere regels bepaald in het reglement van orde<sup>6</sup> van de politieraad.

De vraag rijst wat de steller van het ontwerp precies bedoelt wanneer hij gewag maakt van de “dossiervorming”.

Indien het de bedoeling is om de dossiers die betrekking hebben op de agendapunten van de vergaderingen van de politieraad, voor de politieraadsleden ter inzage te kunnen leggen, dan zou de tekst in deze zin moeten worden geredigeerd.

b) De vraag rijst of de mogelijkheid waarin het voorstel voorziet om van elektronische middelen gebruik te maken, louter aan de beoordeling van de politiezone wordt overgelaten, dan wel of daarvan ten aanzien van een politieraadslid alleen gebruik kan worden gemaakt indien hij dit aanvraagt of ermee akkoord gaat.

De toelichting bij het voorstel doet veronderstellen dat de tweede oplossing strookt met de bedoeling van de steller ervan<sup>7</sup> maar daarover bestaat geen zekerheid. Het dispositief is op dat punt hoe dan ook expliciet en moet dus worden verduidelijkt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

<sup>6</sup> In de Franse tekst verdient de uitdrukking “règlement d’ordre intérieur” de voorkeur boven de uitdrukking “règlement intérieur”, die in het voorstel wordt gebruikt.

<sup>7</sup> Dit is het geval doordat in de toelichting gesteld wordt dat het de bedoeling is om “de politieraadsleden (...) de wettelijke mogelijkheid [te bieden] om via de moderne technologie hun taak naar behoren uit te voeren” of om “de politieraadsleden die thuis elektronische post kunnen ontvangen de mogelijkheid [te bieden] om via deze weg te worden uitgenodigd voor de politieraad.”