

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

10 décembre 2020

PROPOSITION DE LOI

**visant à instaurer un nouveau système
de financement des zones de police**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 68.288/2 DU 7 DÉCEMBRE 2020**

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

10 december 2020

WETSVOORSTEL

**tot instelling van een nieuw
financieringssysteem voor de politiezones**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 68.288/2 VAN 7 DECEMBER 2020**

Voir:

Doc 55 **1535/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de Mme Matz et consorts.

Zie:

Doc 55 **1535/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Matz c.s.

03690

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de numerering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Le 13 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'visant à instaurer un nouveau système de financement des zones de police', déposée par Mme Vanessa MATZ et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1535/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 7 décembre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assessors, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, 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 7 décembre 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition¹, 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 l'observation suivante.

Il ressort des développements que:

"les auteurs souhaitent adopter une nouvelle loi de financement des zones de police et proposent pour ce faire d'abandonner le calcul de la dotation de base sur la base de la 'Norme KUL' et d'adopter une nouvelle norme qui calcule l'effectif nécessaire pour faire fonctionner chaque zone de police".

La proposition de loi prévoit, en son article 2, de remplacer l'article 41, § 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', par le texte suivant:

"§ 1^{er}. Il est attribué annuellement à chaque zone de police une dotation à charge du budget fédéral, appelée ci-après la dotation fédérale de base. La dotation fédérale de base couvre:

¹ * S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

Op 13 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot instelling van een nieuw financieringssysteem voor de politiezones', ingediend door mevrouw Vanessa MATZ c.s. (*Parl. St.*, Kamer, 2019-20, nr. 55-1535/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 7 december 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, 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 7 december 2020.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,¹ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerking.

Uit de toelichting blijkt dat

"de indieners een nieuwe financieringswet ten behoeve van de politiezones [willen] aannemen. Daartoe stellen zij voor af te stappen van de berekening van de basisdotatie op grond van de 'KUL-norm', alsook te voorzien in een nieuwe berekeningsnorm in verband met de benodigde krachten om elke politiezone te doen functioneren."

Artikel 2 van het wetsvoorstel voorziet in de vervanging van artikel 41, § 1, van de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus', door de volgende tekst:

"§ 1. Er wordt jaarlijks aan elke politiezone een dotatie ten laste van de federale begroting, hierna 'federale basisdotatie' genoemd, toegekend. De federale basisdotatie dekt:

¹ * Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

1° la part des autorités fédérales dans le financement des missions locales de la police;

2° les missions fédérales générales ou spécifiques assurées au sein de la zone de police concernée.

La dotation de base est calculée sur la base d'une loi de financement qui tient compte à tout le moins des éléments suivants:

1° des paramètres pertinents relatifs à la morphologie de la zone indiquant la nécessité d'une capacité policière donnée pour cette zone de police;

2° les sept fonctionnalités de base pour assurer un fonctionnement correct d'une zone de police;

3° le cadre minimal composé d'un effectif de personnel opérationnel ainsi que d'un effectif de personnel administratif et logistique, nécessaires au bon fonctionnement d'une zone de police, calculé en fonction de la taille de la zone de police.

Le Roi fixe annuellement, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la dotation fédérale de base par zone de police ainsi que les modalités de son indexation. Dans ce cadre, des paiements anticipés sont effectués mensuellement, au moins par douzième, aux zones de police. Le Roi fait procéder, tous les cinq ans, à une évaluation des éléments visée à l'alinéa 2 et aux mesures requises en vue de l'adéquation de la dotation fédérale qui en découlent.

La dotation fédérale de base par zone de police est au moins égale au montant déterminé au moment de l'année de l'entrée en vigueur de la présente loi".

Les alinéas 1^{er} et 3, première et deuxième phrases, de l'article 41, § 1^{er}, proposé de la loi du 7 décembre 1998 correspondent au texte actuel de l'article 41, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de cette loi (sous réserve de l'omission de l'adjectif "éventuelle" à la fin de la première phrase de l'alinéa 3).

L'alinéa 3, troisième phrase, de l'article 41, § 1^{er}, proposé de la loi du 7 décembre 1998 a pour objet de prévoir un mécanisme d'évaluation² et son alinéa 4 proposé tend à garantir, selon les développements, qu'"[e]n aucun cas, les 185 zones de police ne recevront une dotation fédérale de base dont le montant est inférieur au dernier montant calculé sur la base de la 'Norme KUL'".

² Compte tenu de ce qui sera observé dans la suite de l'avis, il y a d'emblée lieu de relever que la délégation faite au Roi en vertu de la troisième phrase, nouvelle, de l'alinéa 3 de l'article 41, § 1^{er}, proposé est inutile puisque l'évaluation à laquelle le Roi devrait procéder relève de son pouvoir ordinaire d'exécution des lois, ne nécessitant pas d'habilitation particulière. Il en irait toutefois autrement si la proposition entendait imposer au Roi l'élaboration d'un rapport à remettre au Parlement.

1° het aandeel van de federale overheid in de financiering van de lokale opdrachten van de politie;

2° de algemene of bijzondere federale opdrachten die binnen de betrokken politiezone worden vervuld.

De basisdotatie wordt berekend op grond van een financieringswet die op zijn minst rekening houdt met de volgende elementen:

1° relevante parameters met betrekking tot de specifieke kenmerken van de politiezone, ter aanduiding van de benodigde politionele capaciteit voor die zone;

2° de zeven basisfunctionaliteiten om een correcte werking van een politiezone te waarborgen;

3° de personeelsformatie, bestaande uit zowel operationeel personeel als administratief en logistiek personeel, die minimaal vereist is voor de goede werking van een politiezone en waarvan het aantal wordt berekend op grond van de omvang van de politiezone.

De Koning bepaalt jaarlijks, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de federale basisdotatie per politiezone, evenals de nadere regels voor de indexering ervan. In dat raam worden maandelijks, op zijn minst in twaalfden, aan de politiezones voorafbetalingen gedaan. De Koning gelast vijfjaarlijks een evaluatie van de in het tweede lid bedoelde elementen alsook de implementering van de daaruit voortvloeiende maatregelen die vereist zijn met het oog op de bijsturing van de federale dotatie.

De federale basisdotatie per politiezone is minstens gelijk aan het bedrag dat van toepassing is tijdens het jaar waarin deze wet in werking treedt."

Het eerste en het derde lid, eerste en tweede zin, van het voorgestelde artikel 41, § 1, van de wet van 7 december 1998 stemmen overeen met de huidige tekst van artikel 41, § 1, eerste en tweede lid, van die wet (met dien verstande dat het bijvoeglijk naamwoord "eventuele" wordt weggelaten op het einde van de eerste zin van het derde lid).

Het derde lid, derde zin, van het voorgestelde artikel 41, § 1, van de wet van 7 december 1998 voorziet in een evaluatiesysteem,² en het voorgestelde vierde lid van dat artikel strekt er volgens de toelichting toe te waarborgen dat "de 185 politiezones [in geen geval] een lagere federale basisdotatie ontvangen dan het laatste bedrag dat werd berekend op grond van de 'KUL-norm'".

² Gelet op wat verderop in het advies zal worden opgemerkt, dient er meteen op te worden gewezen dat de machtiging die krachtens de nieuwe derde zin van het derde lid van het voorgestelde artikel 41, § 1, aan de Koning wordt verleend, zinloos is, aangezien de evaluatie waartoe de Koning zou moeten overgaan, behoort tot zijn gewone bevoegdheid om uitvoering te geven aan de wetten en dus geen bijzondere machtiging vereist. Het zou echter anders zijn indien het voorstel ertoe zou strekken de Koning te verplichten om een verslag op te stellen dat aan het Parlement moet worden bezorgd.

La nouveauté de la proposition en projet réside principalement dans l'ajout d'un alinéa à l'article 41, § 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998 (alinéa 2 proposé), qui prévoit que "la dotation de base est calculée sur la base d'une loi de financement".

Interrogée sur ce point, la députée fédérale a notamment transmis les informations suivantes en réponse aux questions posées par l'auditeur-rapporteur:

– À quelle "loi de financement" souhaitez-vous faire référence? Quelle est la portée/l'utilité de cet alinéa si une telle "loi de financement" n'existe pas encore?

"L'article 41 de la loi sur la police intégrée donne le principe de financement des zones de police. Toutefois, il n'a jamais été exécuté comme tel.

Les zones de police sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Leur financement avait été prévu dans un accord du gouvernement qui a fait l'objet d'une communication le 9 mars 2001.

Ensuite, l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixe les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale. Force est de constater, cependant, que cet arrêté royal n'exécute pas l'article 41.

On peut donc en conclure qu'à l'heure actuelle il n'existe pas de loi de financement ni d'arrêté d'exécution.

La proposition de loi préconise que le mécanisme de financement des zones de police soit porté plutôt par une loi mais que son exécution soit réalisé par un AR délibéré par un Conseil des ministres".

– Pour quelles raisons prévoyez-vous trois éléments "à tout le moins"? Est-ce que cela signifie que cette loi de financement pourrait en prévoir d'autres?

"Le Roi peut effectivement compléter la liste en justifiant son choix. Le mode de financement des zones de police est complexe. Deux consortium d'universités ont été mandatés à cet effet par le passé mais n'y ont pas réussi. L'idée est de faire table rase de la Norme KUL et de fixer une norme transparente et réaliste qui tienne compte des enjeux sociétaux. Il se pourrait que le législateur ne puisse pas tout prévoir. Il serait donc plus judicieux que cette loi-cadre permette à l'exécutif de prévoir un paramètre supplémentaire le cas échéant".

– Pourriez-vous m'expliquer chacun des trois éléments retenus (1° des paramètres pertinents relatifs à la morphologie de la zone indiquant la nécessité d'une capacité policière donnée pour cette zone de police; 2° les sept fonctionnalités de base pour assurer un fonctionnement correct d'une zone de police; 3° le cadre minimal composé d'un effectif de personnel opérationnel ainsi que d'un effectif de personnel administratif et logistique, nécessaires au bon fonctionnement d'une zone de police, calculé en fonction de la taille de la zone de police)

De noviteit van het ontworpen voorstel bestaat er vooral in dat aan artikel 41, § 1, van de wet van 7 december 1998 een lid wordt toegevoegd (het voorgestelde tweede lid) dat bepaalt dat "[d]e basisdotatie wordt berekend op grond van een financieringswet."

Naar aanleiding van een vraag daarover heeft de federaal volksvertegenwoordiger onder meer de volgende informatie bezorgd in antwoord op de vragen van de auditeur-apporteur:

– Naar welke "financieringswet" wenst u te verwijzen? Wat is de draagwijdte/het nut van dat lid als een dergelijke "financieringswet" nog niet bestaat?

"L'article 41 de la loi sur la police intégrée donne le principe de financement des zones de police. Toutefois, il n'a jamais été exécuté comme tel.

Les zones de police sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Leur financement avait été prévu dans un accord du gouvernement qui a fait l'objet d'une communication le 9 mars 2001.

Ensuite, l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixe les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale. Force est de constater, cependant, que cet arrêté royal n'exécute pas l'article 41.

On peut donc en conclure qu'à l'heure actuelle il n'existe pas de loi de financement ni d'arrêté d'exécution.

La proposition de loi préconise que le mécanisme de financement des zones de police soit porté plutôt par une loi mais que son exécution soit réalisé par un AR délibéré par un Conseil des ministres."

– Om welke redenen voorziet u in "op zijn minst" drie elementen? Betekent dat dat die financieringswet in nog andere elementen zou kunnen voorzien?

"Le Roi peut effectivement compléter la liste en justifiant son choix. Le mode de financement des zones de police est complexe. Deux consortium d'universités ont été mandatés à cet effet par le passé mais n'y ont pas réussi. L'idée est de faire table rase de la Norme KUL et de fixer une norme transparente et réaliste qui tienne compte des enjeux sociétaux. Il se pourrait que le législateur ne puisse pas tout prévoir. Il serait donc plus judicieux que cette loi-cadre permette à l'exécutif de prévoir un paramètre supplémentaire le cas échéant."

– Zou u me duidelijk kunnen maken wat wordt bedoeld met elk van de drie elementen die in aanmerking worden genomen (1° relevante parameters met betrekking tot de specifieke kenmerken van de politiezone, ter aanduiding van de benodigde politionele capaciteit voor die zone; 2° de zeven basisfunctionaliteiten om een correcte werking van een politiezone te waarborgen; 3° de personeelsformatie, bestaande uit zowel operationeel personeel als administratief en logistiek personeel, die minimaal vereist is voor de goede werking

en faisant au besoin référence à la législation/réglementation en la matière? À titre d'exemple, le 3° a-t-il un lien avec l'article 38 de la loi du 7 décembre 1998?

"1° Par 'paramètres pertinents', il faut entendre des éléments qui ont un impact sur le nombre de policiers nécessaire compte tenu des problèmes de sécurité générés. À titre illustratif, on peut citer comme paramètres pertinents dans une zone de police: l'élément démographique, le nombre accidents de roulage, l'ampleur du secteur horeca, l'existence d'une prison, le fait de se trouver dans une zone frontalière, etc. Tous ces paramètres nécessitent la présence de policiers.

Une série de variables est retenue dans le rapport au Roi de l'arrêté royal du 7 avril 2005 précité mais cette liste de paramètres qui était retenue est obsolète car déterminée sur la base de chiffres datant de 1999.

2° les fonctionnalités de base sont prévues dans l'arrêté royal 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population. On [peut] supprimer le chiffre 7 car la liste peut encore varier.

3° le 3° est effectivement en lien avec l'article 38 [de la loi] sur la police intégrée".

Il ressort des informations reçues et du dispositif proposé que la proposition examinée nécessite une "loi de financement" dont on ne connaît encore ni la portée ni le contenu normatif.

Il n'est dès lors pas possible de procéder à un examen des éléments retenus dans la proposition en projet sans disposer de la méthode de calcul qui doit être prévue dans cette loi de financement.

Sans cette loi de financement, le texte en projet est par ailleurs inapplicable étant donné que l'article 41, § 1^{er}, alinéa 2, proposé de la loi du 7 décembre 1998 pose les principes du financement des zones de police sans qu'il soit possible de procéder au calcul de la dotation fédérale par zone de police. Ainsi, l'habitation au Roi à fixer annuellement la dotation fédérale de base par zone de police et les modalités de son indexation par arrêté délibéré en Conseil des ministres ne pourra pas être exécutée sans la "loi de financement" dont fait état la proposition de loi à l'examen.

L'attention des auteurs de la proposition est attirée en tout état de cause sur le fait qu'il faut renoncer à annoncer une loi de financement autonome, qui interviendra après la proposition en projet: une telle façon de faire constitue en réalité une déclaration d'intention qui n'a pas sa place dans un texte de portée normative.

van een politiezone en waarvan het aantal wordt berekend op grond van de omvang van de politiezone), daarbij zo nodig verwijzend naar de wetgeving/regelgeving ter zake? Bestaat er bijvoorbeeld een verband tussen punt 3° en artikel 38 van de wet van 7 december 1998?

"1° Par 'paramètres pertinents', il faut entendre des éléments qui ont un impact sur le nombre de policiers nécessaire compte tenu des problèmes de sécurité générés. À titre illustratif, on peut citer comme paramètres pertinents dans une zone de police: l'élément démographique, le nombre accidents de roulage, l'ampleur du secteur horeca, l'existence d'une prison, le fait de se trouver dans une zone frontalière, etc. Tous ces paramètres nécessitent la présence de policiers.

Une série de variables est retenue dans le rapport au Roi de l'arrêté royal du 7 avril 2005 précité mais cette liste de paramètres qui était retenue est obsolète car déterminée sur la base de chiffres datant de 1999.

2° les fonctionnalités de base sont prévues dans l'arrêté royal 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population. On [peut] supprimer le chiffre 7 car la liste peut encore varier.

3° le 3° est effectivement en lien avec l'article 38 [de la loi] sur la police intégrée."

Uit de ontvangen informatie en uit het voorgestelde dispositief blijkt dat het voorliggende voorstel een "financieringswet" vereist waarvan de draagwijdte en de normatieve inhoud nog niet bekend zijn.

Indien men niet beschikt over de berekeningsmethode waarin die financieringswet moet voorzien, kunnen de elementen die in het ontworpen voorstel in aanmerking worden genomen, dan ook onmogelijk worden onderzocht.

Zonder die financieringswet is de ontworpen tekst daarenboven niet toepasbaar, aangezien het voorgestelde artikel 41, § 1, tweede lid, van de wet van 7 december 1998 de beginselen van de financiering van de politiezones vastlegt zonder dat de federale dotatie per politiezone kan worden berekend. Zonder de "financieringswet" die in het voorliggende wetsvoorstel wordt vermeld, zal dus geen uitvoering kunnen worden gegeven aan de machtiging aan de Koning om jaarlijks, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de federale basisdotatie per politiezone en de nadere regels voor de indexering ervan te bepalen.

De aandacht van de indieners van het voorstel wordt hoe dan ook gevestigd op het feit dat ervan moet worden afgezien een autonome financieringswet in het vooruitzicht te stellen, die na het ontworpen voorstel tot stand zal komen: een dergelijke werkwijze vormt in feite een intentieverklaring die niet thuishoort in een regelgevende tekst.

Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé de concevoir, dans l'article 41, § 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998 lui-même, la méthode de calcul permettant de répartir la dotation fédérale de base entre les zones de police.

Pour ces diverses raisons, la proposition doit être fondamentalement revue.

Le greffier,

Esther CONTI

Le président,

Pierre VANDERNOOT

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in artikel 41, § 1, zelf van de wet van 7 december 1998 te voorzien in de berekeningsmethode op basis waarvan de federale basisdotatie kan worden verdeeld tussen de politiezones.

Om al die redenen moet het voorstel grondig worden herzien.

De griffier,

Esther CONTI

De voorzitter,

Pierre VANDERNOOT