



Police

Proposition de loi modifiant la loi du 7 décembre 1998, en ce qui concerne le conseil de police (DOC 54-2004)

Proposition de loi modifiant la loi du 7 décembre 1998, en ce qui concerne la numérisation des dossiers du conseil de police (DOC 54-1766)

Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

Par courriel du 27 janvier 2017, la Commission de l'Intérieur de la Chambre interroge notre association sur deux propositions de loi en matière de fonctionnement des zones de police.

La première (DOC 54-2004) vise à clarifier des règles juridiques de fonctionnement du conseil de police, devenues ambiguës depuis que la base légale à laquelle réfère la loi du 7 décembre 1998 sur la police intégrée, structurée à deux niveaux, à savoir la législation communale (Nouvelle loi communale, ci-après NLC) a été régionalisée en 2002.

La proposition vise à supprimer cette législation par référence et à la remplacer par des dispositions directement applicables au conseil de police, tout en s'inspirant des règles applicables aux organes communaux. Il s'agit d'une modification essentiellement légistique, mais qui peut néanmoins avoir des incidences sur la gestion politique des zones de police wallonnes.

La seconde proposition (DOC 54-1766) a pour but de compléter les règles actuelles en matière de réunion des organes zonaux, pour y inscrire de nouvelles possibilités technologiques liées à internet, en matière de convocation et de suivi des dossiers au conseil de police.

Voici l'avis de notre Conseil d'administration sur les textes précités.

1. Proposition de loi modifiant la loi du 7 décembre 1998, en ce qui concerne le conseil de police (doc 54-2004)

Le texte en projet vise à mettre fin à une situation problématique sur le plan légistique, à savoir la législation par référence à des dispositions entre-temps abrogées (la grosse majorité des articles de la Nouvelle loi communale). La régionalisation des compétences d'organisation des pouvoirs locaux est en effet survenue en 2002, de sorte que les articles auxquels fait référence la loi du 7 décembre 1998 sur la police intégrée, structurée à deux niveaux (ci-après LPI) ont été - au moins implicitement - abrogés, et remplacés dans chaque Région par des règles décrétales, très semblables au départ, mais progressivement divergentes par rapport à la loi d'origine d'une part et d'autre part les unes par rapport aux autres.

Dans ces conditions, faut-il s'en référer au texte inchangé des dispositions ainsi abrogées, et les faire subsister pour la seule application de la LPI ? Ou faut-il au contraire considérer que le législateur de 1998 aurait admis le principe selon lequel les nouvelles règles régionales devaient, mais alors avec leurs différences selon les Régions, s'appliquer aux zones de police à partir de 2002 ? Aucune de ces interprétations n'est pleinement justifiable, et la situation actuelle est donc de plus en plus difficile à fonder légalement, au fur et à mesure que les nouvelles règles régionales s'écartent de celles des articles abrogés en 2002.

Partant de ce constat (vide juridique, ou au minimum une sérieuse insécurité juridique, notre association, au même titre que nos consœurs flamande (VVSG) et bruxelloise (Brulocalis), a demandé à plusieurs reprises, et encore en 2016 au Ministre de l'Intérieur actuel, que ces dispositions soient clarifiées.

Toutefois, il y a principalement deux manières de procéder en l'espèce :

- soit la LPI est modifiée pour y intégrer directement des dispositions, identiques ou semblables à celles qui faisaient jusqu'alors l'objet d'une simple référence au sein de son article 27.
C'est l'optique qu'a suivie l'initiative parlementaire que vous nous soumettez : l'article est abrogé et remplacé par une longue série de dispositions (art. 25 à 27 nouveaux) organisant directement le fonctionnement des organes zonaux. Les auteurs de la proposition ont par ailleurs amendé eux-mêmes à deux reprises leur propre texte, en soulignant à cette occasion qu'il s'avérait « *nécessaire, sur avis du service public fédéral Intérieur et du cabinet de ce département, de remanier en profondeur la proposition de loi* », et cela en étoffant le texte, « *compte tenu de la comparaison avec la loi sur la police intégrée, la nouvelle loi communale et les diverses réglementations en vigueur en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles* » (DOC 54-2004/004, p. 10) ;
- soit la législation par référence est maintenue, en ne faisant cependant plus allusion à des dispositions abrogées (la NLC), mais bien aux dispositions actuelles sur le sujet (les décrets régionaux, organisant le fonctionnement des organes de leurs institutions communales). Cette manière de faire a d'ailleurs été retenue, en partie, par la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile, qui pour gérer la question du remplacement du bourgmestre empêché au sein de la zone de secours, précise en son article 24 que ce remplacement a lieu « *en appliquant les dispositions qui, dans la région sur le territoire de laquelle est située la zone concernée, règlent de manière générale le remplacement du bourgmestre lorsqu'il est empêché* ».
Dans cette approche alternative, il conviendrait donc de généraliser pour les zones de police la disposition déjà reprise dans la loi précitée sur la sécurité civile concernant les zones de secours, et de faire référence aux « *dispositions qui, dans la région sur le territoire de laquelle est située la zone concernée, règlent de manière générale [les réunions, délibérations et décision du conseil communal]* ».

Toutefois, des dispositions complémentaires devraient alors être prévues, afin de préciser la manière de régler les différences dans le fonctionnement du conseil d'une zone de police par rapport à celui d'une commune. La nécessité d'apporter de telles précisions de texte rend donc tout relatif l'intérêt d'un « simple » renvoi à la législation régionale. De plus, cette solution apparaît moins claire, et donc juridiquement moins sûre, que celle qui consiste, comme dans la proposition en discussion, à légiférer directement sur le fonctionnement des conseils de police.

Si la seconde solution présente l'avantage de la souplesse dans une optique de proximité entre les autorités régionales et leurs entités (supra)locales, il faut bien constater que la compétence d'organiser la police et la sécurité reste clairement fédérale. Il nous apparaît donc plus logique que des règles identiques soient d'application pour toutes les zones de police sur le territoire belge, et cela même si les règles de fonctionnement des conseils communaux sont susceptibles de varier selon la Région.

En conclusion, puisqu'il apparaît que la rédaction des articles proposés s'est opérée non seulement au regard des anciens articles 84 à 101 NLC, mais aussi au regard des règles de fonctionnement des organes communaux au sein des trois Régions dans leur législation respective, la proposition recueille un avis positif de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

2. Proposition de loi modifiant la loi du 7 décembre 1998, en ce qui concerne la numérisation des dossiers du conseil de police (doc 54-1766)

La proposition en question, indépendante de la précédente, ne vise pas à modifier la législation par référence instaurée par l'actuel article 27 de la LPI (cf. supra), mais seulement à la compléter par un article visant à permettre la convocation au conseil de police, et la communication des dossiers à examiner par ce conseil, par voie électronique.

En effet, l'actuelle référence faite à l'article 87 NLC (entre-temps abrogé car régionalisé, mais qui avant son abrogation ne permettait pas d'envisager l'utilisation des moyens de communication électronique), a fait dire au Conseil d'Etat, dans son avis (n° 59.546/2 du 29.6.2016) sur la présente proposition, qu' « *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* » (DOC 54-1766/002, p. 5).

On soulignera à cet égard que dans le même avis, le Conseil d'Etat poursuit comme suit : « *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* ». La Haute juridiction administrative partage donc l'avis de notre association, tel qu'exprimé à l'égard de la proposition de loi sous 1. supra.

La formulation retenue par l'auteur de la proposition dans son amendement post-Conseil d'Etat (DOC 54-1766/003), précisant que l'envoi électronique de la convocation et des pièces n'est qu'une possibilité et non une obligation, tant dans le chef des autorités zonales que dans celui du conseiller de police, nous semble la plus adaptée.

Il importe toutefois de souligner que la présente proposition entre en conflit avec la première examinée supra (sub 1.), en ce sens que d'une part, sur la forme, la place de la disposition concernée dans la LPI varie selon les deux textes proposés et d'autre part, sur le fond, la formulation de cette nouvelle possibilité légale de convocation et de communication électroniques diverge quelque peu.

Dans la proposition DOC 54-2004, version amendée 004, la possibilité est inscrite sous un nouvel article 25/1 LPI, tandis que dans la proposition DOC 54-1766, version amendée 003, elle figure dans un nouvel alinéa 2 ajouté à l'article 27 LPI actuel. Ces différences de pure forme peuvent évidemment être résolues facilement, selon la décision qui sera prise par les parlementaires quant aux textes proposés.

Nous soulignons toutefois que sur le fond, le texte de la première proposition semble laisser la latitude aux autorités zonales de décider du mode de convocation, par courrier, porteur, télécopie ou courriel, et cela sans avoir égard à la volonté des conseillers de police à ce sujet (art. 25/1, §1er), tandis qu'elle semble obliger ces mêmes autorités à fournir les pièces relatives à ladite convocation sous la forme que les conseillers préfèrent : par écrit ou par voie électronique (art. 25/1, §2 al. 2).

Quant au texte de la seconde proposition (DOC 54-1766/003), il semble ne laisser la possibilité de choix, que ce soit pour la convocation ou pour les pièces se rapportant à l'ordre du jour, entre la version papier ou la version électronique que dans le chef des conseillers de police, et non dans celui de l'autorité zonale, celle-ci étant alors obligée de fournir les documents en question de la manière choisie par chaque conseiller.

Sur cette dernière différence, notre association estime préférable de laisser le choix aux autorités zonales, par voie de règlement d'ordre intérieur, de permettre ou non, mais en tout état de cause, pas d'imposer, la communication électronique de la convocation et/ou des pièces, aux conseillers de police.

ama/jro/vbi/7.3.2017