ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation, le 22 septembre 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant les mesures transitoires relatives au statut disciplinaire des membres de la police communale (VIII)", a donné le 20 octobre 1986 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 september 1986 door de Vice-Eerste Minister, Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende overgangsmaatregelen betreffende het disciplinair statuut van de leden van de gemeentepolitie (VIII)", heeft op 20 oktober 1986 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. L'arrêté en projet ne pourra pas entrer en vigueur avant que la loi du 11 février 1986 sur la police communale, sur laquelle il se fonde, ne soit elle-même en vigueur.

II. Le projet prend des mesures transitoires en ce qui concerne les actions disciplinaires à l'égard des membres de la police communale, en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi du 11 février 1986 sur la police communale.

L'article 3 prend notamment des mesures en ce qui concerne les recours prévus par la loi précitée.

Les articles 180 et 188 nouveaux de la loi communale organisent la procédure de recours contre des décisions disciplinaires prises par le conseil communal ou par le bourgmestre et désignent l'autorité compétente pour en connaître. Il s'agit de recours de tutelle. De même, dans les articles 178 et 187, le législateur national a organisé les recours contre les décisions disciplinaires prises par le bourgmestre.

Dans l'avis n° L. 15.933/9, donné sur le projet qui est devenu la loi du 11 février 1986 (1), le Conseil d'Etat, section de législation, a estimé que tous les cas de tutelle d'approbation à deux degrés (article 27, alinéas 2 et 3, 29 et 36, § 2 et § 3, du projet) relevaient de la compétence de la Région. Par contre, le Conseil d'Etat n'a fait aucune observation à

---

(1) Chambre des Représentants, session 1984-1985, doc. n° 1009/1, pp. 12 et suivantes.

.../...

l'égard des dispositions du projet instituant un recours au Roi contre les sanctions disciplinaires décidées par le gouverneur à l'égard des commissaires de police, des chefs de brigade, des gardes champêtres en chef et des gardes champêtres uniques. En effet, en ce cas, il ne s'agit pas de recours de tutelle; le gouverneur agit comme représentant du pouvoir central et non comme autorité provinciale, et son intervention est étrangère à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas eu à connaître de dispositions organisant des recours contre des décisions disciplinaires prises par le bourgmestre ou par le conseil communal.

Dans le projet déposé à la Chambre, devenu la loi du 11 février 1986, le Gouvernement a suivi l'avis du Conseil d'Etat en ce qu'il a supprimé tous les cas de tutelle d'approbation à deux degrés. Il a maintenu, en les attribuant à juste titre à la compétence du pouvoir national, les recours au Roi contre les décisions disciplinaires prises par le gouverneur à l'égard des commissaires de police, des commissaires de police adjoints, des commissaires de brigade, des gardes champêtres en chef et des gardes champêtres uniques (articles 178 et 187 nouveaux de la loi communale, partim). Mais la loi du 11 février 1986 a aussi institué, en les attribuant à la compétence du pouvoir national - puisqu'elle a désigné les autorités compétentes et organisé les procédures - des recours au Roi et au gouverneur contre les décisions disciplinaires prises par le bourgmestre et par le conseil communal.

.../...

C'est à propos de ces dispositions - qui n'ont pas été soumises à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation - que la compétence du pouvoir national fait problème.

a) Lorsque le conseil communal ou le bourgmestre inflige une sanction disciplinaire à un membre de la police communale nommé et révoqué par le conseil communal (articles 177 et 184 nouveaux de la loi communale), ils agissent l'un et l'autre comme organes de la commune. Le recours contre ces décisions est de nature tutélaire et relève, à ce titre, de la compétence de la Région (1). C'est le cas des recours organisés par les articles 180 et 188 nouveaux de la loi communale.

b) A l'égard des commissaires de police, l'article 178 nouveau de la loi communale a maintenu le double pouvoir disciplinaire de l'article 123 de la loi communale : le gouverneur et le bourgmestre peuvent l'un et l'autre les suspendre, pour les mêmes motifs et pour un terme n'excédant pas un mois. Le gouverneur agit comme représentant du pouvoir central. Il paraît logique de considérer que le bourgmestre, chef de la police communale, agit comme représentant de la commune. Le recours introduit contre la décision du bourgmestre est de nature tutélaire et relève de la compétence de la Région. C'est l'enseignement qu'il faut tirer de l'avis n° L. 15.015/2 donné par le Conseil d'Etat, section de législation, le 13 décembre 1982, sur un projet de décret du Conseil régional wallon (2). Ce projet, devenu

---

.../...

(1) Sauf en ce qui concerne les communes visées à l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée.

(2) Conseil régional wallon, 1982-1983, doc. n° 78/1, pp. 5 et 6.

le décret du 15 février 1984 tendant à attribuer à l'Exécutif régional wallon ou au Ministre que celui-ci délègue certains pouvoirs à l'égard des commissaires de police et de leurs adjoints, avait notamment pour objet d'attribuer au "Ministre (régional) compétent" les pouvoirs conférés au gouverneur par l'article 123, alinéa 4, de la loi communale. L'article 123, alinéa 4, de la loi communale était rédigé ainsi qu'il suit :

> "Le commissaire de police pourra prendre son recours contre la décision du bourgmestre auprès du gouverneur dans les huit jours de la notification de la décision".

C'est la section de législation du Conseil d'Etat qui a proposé de rédiger en ces termes l'article 1er du décret en projet :

> "L'article 123 de la loi communale est complété par l'alinéa suivant :
>
> "Pour la région wallonne, sauf en ce qui concerne les communes de la région de langue allemande, les communes malmédiennes et les communes de la frontière linguistique, les pouvoirs conférés au gouverneur par l'alinéa 4 sont exercés par l'Exécutif ou par le Ministre que celui-ci désigne" (1).

.../...

(1) Il est à noter que l'alinéa 2 de l'article 1er du décret du 15 février 1984, qui confère à l'Exécutif le pouvoir de connaître des recours contre les décisions disciplinaires du gouverneur à l'égard des commissaires de police, a été introduit dans le décret en projet sans que cet alinéa ait été soumis au Conseil d'Etat, section de législation.

c) Pour les mêmes motifs, il faut admettre que les recours contre les sanctions disciplinaires prises par le bourgmestre - agissant en sa qualité de chef de la police communale - à l'égard des commissaires de police adjoints, des gardes champêtres en chef et des gardes champêtres uniques (tous nommés par le gouverneur et justiciables du double pouvoir disciplinaire gouverneur-bourgmestre) sont de nature tutélaire et relèvent de la compétence de la Région, sauf en ce qui concerne les communes visées à l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée.

Il résulte des considérations qui précèdent que la conformité à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée de certaines des dispositions de la loi du 11 février 1986 qui organisent des recours contre les décisions disciplinaires des conseils communaux et des bourgmestres pourrait être discutée.

+

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

Il convient de supprimer le chiffre (VIII) qui suit l'intitulé.

.../...

Préambule.

Les deux premiers alinéas seraient mieux rédigés comme suit :

"Vu la loi communale, notamment les articles 178 à 180, 187 à 189, 191 à 193 et 201, y insérés par la loi du 11 février 1986 sur la police communale;

Vu le protocole du comité des services publics provinciaux et locaux, portant la date du ...".

Dispositif.

Article 1er.

Le paragraphe 1er est superflu; en effet, il énonce une règle bien connue.

Au paragraphe 2, devenant le paragraphe 1er, il y a lieu d'écrire : "... de la loi du 11 février 1986 sur la police communale".

Le texte néerlandais du paragraphe 2, devenant le paragraphe 1er, devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Le texte néerlandais du paragraphe 3, devenant le paragraphe 2, devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 2.

La rédaction suivante est proposée pour l'alinéa 1er :

"La durée de la peine de suspension ne peut excéder celle prévue par les règles en vigueur au jour où les derniers faits constitutifs de la faute disciplinaire se sont produits".

Le texte néerlandais de l'alinéa 2 devrait être rédigé en tenant compte de la remarque faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 3.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 3.-

Le recours institué par la loi du 11 février 1986 précitée peut être exercé dès l'entrée en vigueur de celle-ci.

Les membres de la police communale exercent ce recours auprès de l'autorité que la loi désigne, quelle que soit l'autorité ayant infligé la sanction contre laquelle le recours est pris".

.../...

Article 4.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 4.-

Jusqu'au 31 décembre 1989, l'article 191 de la loi communale n'est pas applicable aux membres de la police qui pouvaient exercer un commerce avant l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 1986 précitée".

Il convient de noter que l'article 60 du Code rural, abrogé par la loi du 11 février 1986 précitée, règle, à l'égard de la police rurale, l'exercice d'un commerce et le cumul avec un autre emploi, une autre profession ou une autre fonction. Il y aurait lieu de régler, à l'article 4, la situation des membres de la police rurale qui auraient obtenu une autorisation de cumul, en conformité avec l'article 60, alinéa 2, du Code rural.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Het ontworpen besluit zal niet in werking kunnen treden voordat de wet van 11 februari 1986 op de gemeentepolitie, waarop het steunt, zelf in werking zal zijn getreden.

II. Het ontwerp voorziet in overgangsmaatregelen met betrekking tot de tuchtvorderingen tegen leden van de gemeentepolitie, die op de datum van inwerkingtreding van de wet van 11 februari 1986 op de gemeentepolitie hangende zijn.

Artikel 3 stelt met name maatregelen vast aangaande de beroepen waarin de voormelde wet voorziet.

De nieuwe artikelen 180 en 188 van de gemeentewet regelen de procedure van beroep tegen door de gemeenteraad of door de burgemeester genomen tuchtrechtelijke beslissingen en wijzen de overheid aan die bevoegd is om er kennis van te nemen. Het gaat om beroepen bij de toezichthoudende overheid. Evenzo heeft de nationale wetgever in de artikelen 178 en 187 de beroepen tegen de door de burgemeester genomen tuchtrechtelijke beslissingen geregeld.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft in advies L. 15.933/9, uitgebracht over het ontwerp dat de wet van 11 februari 1986 (1) geworden is, geoordeeld dat alle geval-

.../...

---

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitt. 1984-1985, Gedr. St. nr. 1009/1, blz. 12 en volgende.

len van goedkeuringstoezicht op twee niveaus (artikel 27, tweede en derde lid, artikel 29 en artikel 36, § 2 en § 3, van het ontwerp) tot de bevoegdheid van het Gewest behoorden. De Raad van State heeft daarentegen geen enkele opmerking gemaakt over de bepalingen van het ontwerp die voorzien in een beroep bij de Koning tegen de tuchtstraffen waartoe de gouverneur ten aanzien van commissarissen van politie, brigadechefs, hoofdveldwachters en enige veldwachters besluit. In dat geval gaat het immers niet om beroepen bij de toezichthoudende overheid; de gouverneur handelt als vertegenwoordiger van de centrale overheid en niet als provinciale overheid en zijn optreden staat buiten verband met artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft geen kennis moeten nemen van bepalingen die beroepen tegen door de burgemeester of door de gemeenteraad genomen tuchtrechtelijke beslissingen regelen.

De Regering heeft in het bij de Kamer ingediende ontwerp, dat de wet van 11 februari 1986 geworden is, het advies van de Raad van State opgevolgd aangezien zij alle gevallen van goedkeuringstoezicht op twee niveaus achterwege heeft gelaten. Zij heeft de beroepen bij de Koning tegen de tuchtrechtelijke beslissingen welke de gouverneur neemt ten aanzien van de commissarissen van politie, de adjunct-commissarissen van politie, de brigadecommissarissen, de hoofdveldwachters en de enige veldwachters (nieuwe artikelen 178 en 187 van de gemeentewet, partim), gehandhaafd

.../...

en heeft er terecht de nationale overheid voor bevoegd gemaakt. De wet van 11 februari 1986 heeft echter ook voorzien in beroepen bij de Koning en bij de gouverneur tegen de door de burgemeester en door de gemeenteraad genomen beslissingen in tuchtzaken en heeft de nationale overheid voor die beroepen bevoegd gemaakt - aangezien zij de bevoegde overheden heeft aangewezen en de procedures heeft geregeld.

Met betrekking tot die bepalingen - die niet voor advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegd zijn - is het dat de bevoegdheid van de nationale overheid een probleem doet rijzen.

a) Wanneer de gemeenteraad of de burgemeester een tuchtstraf oplegt aan een lid van de gemeentepolitie, dat door de gemeenteraad benoemd en afgezet wordt (nieuwe artikelen 177 en 184 van de gemeentewet), handelen zij beiden als organen van de gemeente. Het beroep tegen die beslissingen is een beroep bij de toezichthoudende overheid en behoort als zodanig tot de bevoegdheid van het Gewest (1). Dit is het geval met de beroepen waarin de nieuwe artikelen 180 en 188 van de gemeentewet voorzien.

b) Met betrekking tot de commissarissen van politie heeft het nieuwe artikel 178 van de gemeentewet de tweevoudige tuchtrechtelijke bevoegdheid uit artikel 123 van de gemeentewet behouden : zij kunnen zowel door de gouverneur als door de burgemeester worden geschorst, om dezelfde redenen en voor een termijn van ten hoogste één maand. De gouverneur handelt als vertegenwoordiger van de centrale

.../...

---

(1) Behoudens wat betreft de gemeenten die bedoeld zijn in artikel 7, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

overheid. Het lijkt logisch aan te nemen dat de burgemeester, het hoofd van de gemeentepolitie, als vertegenwoordiger van de gemeente handelt. Het beroep dat tegen de beslissing van de burgemeester wordt ingesteld, is een beroep bij de toezichthoudende overheid en behoort tot de bevoegdheid van het Gewest. Dat is de lering die getrokken moet worden uit advies nr. L. 15.015/2 dat door de Raad van State, afdeling wetgeving, op 13 december 1982 is uitgebracht over een ontwerp van decreet van de Waalse Gewestraad (1). Dat ontwerp, het latere decreet van 15 februari 1984 tot verlening aan de Waalse Gewestexecutieve of aan de door haar gedelegeerde Minister van sommige bevoegdheden ten aanzien van de commissarissen van politie en hun adjuncten, had onder meer tot doel de bij artikel 123, vierde lid, van de gemeentewet aan de gouverneur verleende bevoegdheden toe te kennen aan de"bevoegde (Gewest) minister". Artikel 123, vierde lid, van gemeentewet luidde aldus :

> "De commissaris van politie kan bij de gouverneur beroep instellen tegen de beslissing van de burgemeester, binnen acht dagen na de kennisgeving ervan".

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft voorgesteld artikel 1 van het ontworpen decreet als volgt te redigeren :

> "L'article 123 de la loi communale est complété par l'alinéa suivant :
>
> "Pour la région wallonne, sauf en ce qui concerne les communes de la région de langue allemande, les com-

.../...

---

(1) Conseil régional wallon, 1982-1983, Gedr. St. nr. 78/1, blz. 5 en 6.

munes malmédiennes et les communes de la frontière linguistique, les pouvoirs conférés au gouverneur par l'alinéa 4 sont exercés par l'Exécutif ou par le Ministre que celui-ci désigne" (1).

c) Om dezelfde redenen moet worden aangenomen dat de beroepen tegen de tuchtstraffen die de burgemeester in zijn hoedanigheid van hoofd van de gemeentepolitie oplegt aan de adjunct-commissarissen van politie, de hoofdveldwachters en de enige veldwachters (die allen door de gouverneur worden benoemd en onderworpen zijn aan de tweevoudige tuchtrechtelijke bevoegdheid gouverneur-burgemeester), beroepen bij de toezichthoudende overheid zijn en tot de bevoegdheid van het Gewest behoren, behalve wat de gemeenten betreft die bedoeld zijn in artikel 7, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat betwijfeld zou kunnen worden of sommige bepalingen van de wet van 11 februari 1986 die voorzien in beroepen tegen de tuchtrechtelijke beslissingen van de gemeenteraden en de burgemeesters, wel in overeenstemming zijn met artikel 7 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

+

.../...

---

(1) Op te merken valt dat het tweede lid van artikel 1 van het decreet van 15 februari 1984, dat aan de Executieve de bevoegdheid verleent om kennis te nemen van de beroepen tegen de tuchtrechtelijke beslissingen die de gouverneur ten aanzien van de commissarissen van politie neemt, in het ontworpen decreet is ingevoegd zonder dat dit lid aan de Raad van State, afdeling wetgeving, werd voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Men schrappe het cijfer (VIII) achter het opschrift.

Aanhef.

Het zou beter zijn de eerste twee leden als volgt te redigeren :

"Gelet op de gemeentewet, inzonderheid op de artikelen 178 tot 180, 187 tot 189, 191 tot 193 en 201, ingevoegd bij de wet van 11 februari 1986 op de gemeentepolitie;

Gelet op het protocol van het comité van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, d.d. ...".

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Paragraaf 1 is overbodig; hij formuleert immers een welbekende regel.

In paragraaf 2, die paragraaf 1 wordt, schrijve men : "... van de wet van 11 februari 1986 op de gemeentepolitie".

.../...

Bovendien zou de Nederlandse tekst van deze paragraaf als volgt gesteld moeten worden :

"§ 1. De gemeenteraad waarbij op het ogenblik van de inwerkingtreding van de wet van 11 februari 1986 op de gemeentepolitie een disciplinair dossier ten laste van een adjunct-commissaris van politie aanhangig is, verklaart zich onmiddellijk onbevoegd en doet dat dossier aan de bevoegde provinciegouverneur toekomen.".

De Nederlandse tekst van paragraaf 3, die paragraaf 2 wordt, zou als volgt gesteld moeten worden :

"§ 2. De provinciegouverneur bij wie op het ogenblik van de inwerkingtreding van de voornoemde wet van 11 februari 1986 een disciplinair dossier ten laste van een in artikel 188 van de genoemde wet bedoeld lid van de landelijke politie aanhangig is, verklaart zich onmiddellijk onbevoegd en doet dat dossier aan de bevoegde gemeenteraad toekomen.".

Artikel 2.

Er wordt voorgesteld het eerste lid als volgt te redigeren :

"De schorsing mag niet langer duren dan bepaald is door de regels die van kracht waren op de dag dat de laatste feiten die het tuchtvergrijp opleverden, zich hebben voorgedaan".

In de Nederlandse tekst van het tweede lid schrijve men : "Ten opzichte van de politieagenten, de inspecteurs van politie ... (voorts zoals in het ontwerp)".

.../...

Artikel 3.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"Artikel 3.-

Het beroep waarin de voormelde wet van 11 februari 1986 voorziet, kan worden ingesteld zodra die wet in werking treedt.

De leden van de gemeentepolitie stellen dat beroep in bij de door de wet aangewezen overheid, ongeacht de overheid die de straf waartegen het beroep ingesteld wordt, heeft opgelegd"

Artikel 4.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"Artikel 4.-

Tot 31 december 1989 is artikel 191 van de gemeentewet niet van toepassing op de leden van de politie die vóór de inwerkingtreding van de voormelde wet van 11 februari 1986 handel mochten drijven".

Er zij op gewezen dat artikel 60 van het Veldwetboek, opgeheven bij de voormelde wet van 11 februari 1986, ten aanzien van de landelijke politie het drijven van handel en het cumuleren met een andere bediening, een ander beroep of een ander ambt, regelt. In artikel 4 zou de toestand van de leden van de landelijke politie die overeenkomstig artikel 60, tweede lid, van het Veldwetboek toestemming tot cumulatie verkregen zouden hebben, moeten worden geregeld.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

J.-J. STRYCKMANS, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.