

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
16-07-1984
Transmis à M. <i>Coordination</i> Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 13 décembre 1983, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "sur la police communale", et en ayant délibéré dans ses séances des 29 février, 7 mars, 14 mars, 21 mars, 28 mars, 18 avril, 2 mai et 9 mai 1984, a donné le 9 mai 1984 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 13e december 1983 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "op de gemeentepolitie", heeft zich daarover beraden ter vergadering van 29 februari, 7 maart, 14 maart, 21 maart 28 maart, 18 april, 2 mei en 9 mei 1984, heeft de 9e mei 1984 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

L'avant-projet de loi soumis au Conseil d'Etat ne comporte pas d'arrêté de présentation. Il devrait être complété à cet égard.

II.

L'avant-projet de loi s'inspire, dans plusieurs de ses dispositions, du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, de la loi communale, du Code rural ou de la loi sur la gendarmerie. Mais il apporte aux textes qu'il reprend, des modifications, plus ou moins importantes, selon les cas, sans que les raisons de tels changements apparaissent clairement ou soient indiquées dans l'exposé des motifs.

Il va de soi que le législateur a le pouvoir de modifier notamment des dispositions de la loi communale et du Code rural, qu'il abroge, par ailleurs. Il est tout aussi évident qu'il peut, lorsqu'il reprend dans une loi sur la police communale, des dispositions qui existent déjà dans la loi sur la gendarmerie, apporter à ces dispositions toutes les adaptations qui lui paraissent opportunes.

Mais ces divergences entre les textes anciens et les textes nouveaux, surtout si elles ne portent que sur quelques mots dans une ou plusieurs phrases, risquent de faire surgir de délicats

.../...

problèmes d'interprétation. Il semble que, dans certains cas, les modifications procèdent seulement du désir d'améliorer la rédaction d'une disposition. Par contre, dans d'autres cas, le Gouvernement paraît avoir en vue une modification de fond. Les observations détaillées formulées dans le présent avis, sous les articles 6 et 7, montrent bien les hésitations que les interprètes de la loi pourraient avoir quant à la signification des changements apportés à certains textes, notamment à des textes anciens dont la jurisprudence avait précisé le sens.

Le Conseil d'Etat n'a pu envisager pour tous les articles de l'avant-projet, toutes les interprétations possibles auxquelles pourraient donner lieu ces modifications des dispositions qui sont à l'origine des textes soumis à son examen. Il a dû se limiter à souligner les modifications de fond les plus importantes que certaines rédactions nouvelles lui paraissaient apporter au droit en vigueur.

Il conviendrait, en réalité, que l'exposé des motifs justifie chacune des modifications apportées aux textes qui ont servi de modèle ou de point de départ, en expliquant la portée et le motif de ces diverses modifications, si minimes soient-elles. Beaucoup de difficultés d'interprétation seront évitées s'il est dit clairement que telle rédaction nouvelle n'a été préférée que pour des motifs de forme, tandis que telle autre a pour but de modifier la règle actuelle dans son contenu même, afin de répondre à telle ou telle préoccupation.

Enfin, le Conseil d'Etat estime devoir attirer l'attention du législateur sur les inconvénients que pourraient comporter, même si elles étaient en elles-mêmes justifiées, des adaptations

des dispositions de la loi sur la gendarmerie que l'avant-projet reprend pour les appliquer à la police communale. De même, d'autres dispositions, amendant la loi communale ou le Code rural, créent des divergences entre la définition des missions de la gendarmerie et la définition des missions de la police communale ou entre les modalités selon lesquelles ces missions seront exercées dans chacun de ces deux corps. Le souci de la cohérence de la législation devrait plutôt conduire le législateur à prendre des dispositions identiques quand il doit régler des situations semblables. On citera, à titre d'exemples, les articles 12 et 13 de l'avant-projet qui prévoient, semble-t-il, des modalités d'intervention de la police communale quelque peu différentes de celles selon lesquelles la gendarmerie remplit des missions analogues. S'il s'agit d'améliorations par rapport aux dispositions en vigueur, elles devraient sans doute être étendues à la gendarmerie. Si le Gouvernement juge inopportun d'insérer dans un même projet de loi des dispositions relatives à la police et des dispositions relatives à la gendarmerie, sans doute pourrait-il alors indiquer son intention d'apporter des améliorations équivalentes à la loi sur la gendarmerie par un projet de loi qui serait ultérieurement déposé.

III.

Le chapitre III "Du personnel de la police communale (articles 21 à 42) contient une série de dispositions qui présentent de grandes analogies avec les articles 123 à 129ter de la loi communale et avec les articles 51 à 60 et 64 et 65 du Code rural. Ces dispositions nouvelles sont d'ailleurs appelées à se substituer aux articles précités de la loi communale et du Code rural, dont l'article 49 de l'avant-projet prévoit l'abrogation.

.../...

Toutefois, les dispositions de l'avant-projet ne doivent pas prendre la place des articles abrogés ni dans la loi communale, ni dans le Code rural. Elles demeureront dans une loi distincte, celle qui est constituée par l'avant-projet, qui deviendra en quelque sorte la loi organique de la police communale. Sauf de manière incidente aux articles 90 et 130 de la loi communale, il ne sera plus question, dans cette dernière loi, ni des commissaires et agents de police, ni des gardes champêtres.

Les dispositions nouvelles accroissent, dans une certaine mesure, les pouvoirs du Roi et du gouverneur à l'égard des autorités et des agents de la police communale, ceci à la fois en ce qui concerne les compétences que le Roi et le gouverneur exercent directement à l'égard de ce personnel et en ce qui concerne la tutelle sur les actes des autorités communales en la matière. Il importe de préciser cet aspect de l'avant-projet.

Selon l'article 21 de l'avant-projet, le Roi pourra prendre des dispositions générales qui s'imposeront au conseil communal non seulement pour la fixation des cadres et des conditions de recrutement et d'avancement, comme le prévoit déjà l'article 84 de la loi communale, mais aussi pour l'établissement du statut pécuniaire et des échelles de traitements - ce que prévoit déjà l'article 71 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (1)- et pour le statut administratif et les conditions de nomination (2).

.../...

-
- (1) Encore faut-il préciser que l'article 71 de la loi du 14 février 1961 ne s'applique pas aux agents "visés par la loi du 3 juin 1957 modifiant la loi communale", parmi lesquels se trouvent les commissaires de police et leurs adjoints.
 - (2) Les conditions de nomination ne peuvent, en réalité, se distinguer des conditions de recrutement et d'avancement et les conditions de recrutement, d'avancement et de nomination constituent une partie essentielle du statut administratif.

Selon le même article de l'avant-projet, dans toutes ces matières, les décisions du conseil communal seront soumises à l'approbation du Roi, alors qu'à ce jour, la loi communale (article 84 combiné avec la loi spéciale du 8 août de réformes institutionnelles) ne soumet à l'approbation soit du Roi, soit d'un organisme de la Région, que les décisions portant fixation des cadres, tandis que les décisions relatives à la fixation des statuts pécuniaires et des échelles de traitements subissent la tutelle d'approbation en vertu de l'article 71 de la loi du 14 février 1961 précitée (1).

La procédure de nomination des commissaires de police prévue par la loi communale ne subit guère de changement : l'article 22 maintient le système de la nomination par le Roi sur présentation de deux candidats par le conseil communal, le bourgmestre ayant la faculté d'ajouter un troisième candidat. Mais si les présentations ne sont pas faites dans le délai que la loi impose ou si les candidats présentés n'offrent pas de garanties suffisantes, ce sera désormais, selon le projet, le gouverneur et non la députation permanente qui suppléera à cette carence de l'autorité locale. L'intervention du gouverneur hiérarchiquement subordonné ici au Ministre de l'Intérieur, en lieu et place de la députation permanente, autorité plus indépendante du pouvoir central, représente assurément une évolution vers un plus grand centralisme.

Pour la nomination des commissaires de police adjoints, l'article 24 de l'avant-projet substitue l'approbation du Roi à celle du gouverneur prévue par l'article 125 de la loi communale et demeurée d'application dans la Région flamande comme dans la

.../...

(1) Selon l'article 1er du décret du Conseil régional wallon du 15 février 1984 modifiant l'article 71, § 1er, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, "les pouvoirs attribués au Roi et au gouverneur par l'alinéa 3 (de l'article 71, § 1er, de la loi du 14 février 1961) sont exercés par l'Exécutif ou par le Ministre que celui-ci délègue".

Région bruxelloise, mais dans la première avec cette particularité que le gouverneur y est devenu un organe de la Région. Dans la Région wallonne, l'article 2 du décret du Conseil régional wallon 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, a modifié l'article 125 de la loi communale : la tutelle appartient en cette matière à l'Exécutif régional ou à l'un de ses membres en ce qui concerne la nomination des commissaires de police adjoints. Les attributions de certaines autorités régionales seraient donc affectées par l'avant-projet de loi.

L'article 25 de l'avant-projet institue la suspension des commissaires de police pour une durée de six mois et il attribue au Roi le pouvoir de la prononcer. Il supprime en même temps, dans le chef du bourgmestre, le pouvoir de prononcer la suspension pour un terme de un mois (article 123, alinéa 3, actuel, de la loi communale). Il ne supprime pas le pouvoir du gouverneur de prononcer la suspension pour un mois, mais le gouverneur redeviendra un organe du pouvoir central si la tutelle est spécifique et organisée dans une matière de la compétence du pouvoir national.

L'article 27 de l'avant-projet, en matière d'approbation de la suspension ou de la révocation des commissaires de police adjoints par le conseil communal, substitue le Roi au gouverneur (1) dans la Région flamande, et à l'Exécutif ou au Ministre délégué par celui-ci dans la Région wallonne. Ici aussi, les attributions des autorités régionales ou d'une autorité agissant en qualité d'organe de la Région se verraient affectées par l'avant-projet de loi.

.../...

(1) Le gouverneur agissant comme organe de la Région flamande, en vertu de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il résulte de l'article 32 de l'avant-projet que le garde champêtre en chef n'est plus nommé par le conseil communal parmi les gardes champêtres à temps plein (article 129, § 2, de la loi communale), mais nommé par le gouverneur sur présentation de candidats par le conseil communal et, éventuellement, le bourgmestre.

Le chef de brigade, dont l'article 34 de l'avant-projet précise qu'il "exerce sa mission sous l'autorité du commissaire d'arrondissement", se voit confier un rôle important par l'article 35 de l'avant-projet, qui le charge notamment de la coordination de l'exécution des missions administratives et judiciaires de la police rurale et l'associe à la formation des membres de cette police.

L'article 36 de l'avant-projet supprime l'avis du conseil communal avant la révocation des gardes champêtres par le gouverneur. S'il maintient le pouvoir du bourgmestre de suspendre les gardes champêtres pour un mois moyennant l'approbation du gouverneur, il institue un recours auprès du Roi contre la décision du gouverneur. S'il attribue au conseil communal le pouvoir de révoquer ou de suspendre les gardes champêtres (ou les gardes champêtres en chef, les gardes champêtres qui sont seuls dans leur commune à occuper une telle fonction, et les chefs de brigade), c'est moyennant l'approbation du gouverneur, approbation qui peut faire l'objet d'un recours au Roi.

Dernier élément qu'il convient de citer ici : "les crédits nécessaires pour couvrir la charge financière inhérente à l'emploi de chef de brigade", charge financière qui incombe aujourd'hui aux communes (article 57 du Code rural), seront désormais "inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur", selon l'article 39 de l'avant-projet. Ainsi, le garde champêtre, agent communal, lorsqu'il sera nommé chef de brigade, sera rémunéré par l'Etat. Il apparaît que, dans ces conditions, le chef de brigade, nommé par le gouverneur, sans que les autorités communales soient même seulement consultées, exerçant sa mission sous l'autorité du commissaire d'arrondissement, payé par l'Etat, perd sa qualité d'agent communal pour devenir agent de l'Etat.

Il résulte de cette analyse des modifications apportées par l'avant-projet au statut de la police communale, que ledit avant-projet ne provoque pas de bouleversement, ni même de changement fondamental au régime existant, mais contient une série d'amendements, la plupart relativement secondaires, dont le sens général est celui d'un renforcement des interventions directes du pouvoir central dans la gestion des forces de police des communes et un accroissement de la tutelle des autorités centrales sur les décisions des autorités communales à l'égard du personnel de ces mêmes forces de police.

+
+ +

Cette tendance de l'avant-projet pose une première question de compatibilité avec la Constitution. Les dispositions du chapitre III de l'avant-projet sont-elles conciliables avec le principe de l'autonomie communale tel qu'il résulte des articles 31 et 108, alinéa 2, 2°, de la Constitution ?

Certes l'exposé des motifs déclare qu'"une harmonie a été recherchée entre d'une part le respect de l'autonomie communale, d'autre part les exigences d'une certaine uniformité dans le régime statutaire de la police communale". Il est même dit, plus nettement encore, que "le principe de l'autonomie communale est bien entendu sauvegardé". Encore faut-il s'assurer que les dispositions de l'avant-projet répondent bien à cette intention.

Il a parfois été soutenu que la gestion du personnel de la commune constitue un "intérêt communal" au sens constitutionnel de ce terme. Même si le pouvoir central peut "avoir certaines interventions" dans ce domaine, il ne pourrait aller jusqu'à enlever aux autorités locales "le choix des hommes gérant leurs services", sans violer la Constitution (1).

.../...

- (1) Intervention de M. Ch. HUBERLANT au Colloque de Huy, "L'autonomie communale en droit belge", Bruxelles, Larcier, pp. 240 et suiv., spéc. p. 242; cette intervention fut approuvée par Monsieur A. MAST, rapporteur au Colloque.

Il faut pourtant bien admettre que, dans le domaine particulier de la gestion du personnel de la police locale, les interventions directes du pouvoir central sont déjà anciennes et comportent depuis fort longtemps la nomination des commissaires de police et des gardes champêtres, respectivement par le Roi ou par le gouverneur (1). Les dispositions de la loi communale et du Code rural qui attribuent ces compétences au pouvoir central ou à son représentant dans la province ne sont généralement pas considérées comme inconstitutionnelles.

En tout état de cause, l'avant-projet n'innove pas à cet égard. La loi communale prévoit aujourd'hui déjà la nomination et la révocation des commissaires de police par le Roi (article 123 loi communale) ainsi que la nomination et la révocation des gardes champêtres par le gouverneur (article 129, § 1er et § 3, de la loi communale).

Il appartient au législateur de définir ce qui est d'intérêt communal et ce qui est d'intérêt général. Il est ainsi en son pouvoir de donner une extension plus ou moins grande à l'autonomie communale (2).

+

+ +

.../...

- (1) La loi communale du 30 mars 1836, dans son texte originel, prévoyait déjà la nomination et la révocation des commissaires de police par le Roi (article 123) et des gardes champêtres par le gouverneur (article 129).
- (2) Voy. notamment à ce sujet A. MAST. Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 8ste uitgave, Gent-Leuven, 1981, n° 313, p. 330 et s.; J. DEMBOUR, Droit administratif, 3ème éd., Liège, 1978, n° 68, pp. 121 et suiv.; L'autonomie communale en droit belge, Colloque de Huy, déjà cité, passim.

L'avant-projet pose une seconde question de constitutionnalité en ce qu'il remplace une série de dispositions de la loi communales relatives à la tutelle.

Aujourd'hui, en vertu des articles 107quater et 108, alinéa 3, de la Constitution et de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dans la Région wallonne et dans la Région flamande, l'exercice de la tutelle sur les communes, notamment pour les actes des autorités communales concernant les forces de police et les gardes champêtres, est, en principe, de la compétence des Exécutifs régionaux ou, éventuellement, d'autres autorités agissant en qualité d'organes des Régions. Et les Conseils régionaux sont seuls compétents pour "l'organisation des procédures", c'est-à-dire, notamment, pour déterminer quelles sont les autorités habilitées à annuler, à approuver, à suspendre les actes des autorités communales. Il a déjà été fait état des deux décrets, portant tous deux la date du 15 février 1984, par lesquels le Conseil régional wallon a fait usage de cette compétence.

Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet, le commentaire de l'article 21 indique notamment : "S'agissant d'une matière relevant du pouvoir national, le législateur est fondé à organiser une tutelle spécifique conformément à l'article 7, b, de la loi spéciale du 8 août 1980".

.../...

Sans doute l'exposé des motifs ne commente-t-il pas de la même manière les autres dispositions du chapitre III relatives à la tutelle, mais ces dispositions participent manifestement de la même conception.

Cette conception, qui paraît bien inspirer l'ensemble du chapitre III de l'avant-projet, est donc la suivante : l'organisation et la gestion des forces de police locales est une matière qui appartient à la compétence exclusive du législateur national et, par conséquent, celui-ci peut régler, en cette matière, la tutelle qui doit s'exercer sur les autorités locales, même pour tout ce qui a trait à "l'organisation des procédures". Il s'ensuit que l'avant-projet, selon cette manière de voir, aura pour effet que les autorités nationales, telles le Roi ou le gouverneur agissant en sa qualité d'organe du pouvoir central, retrouveront une part de l'exercice de la tutelle sur les communes, qui, dans la Région wallonne comme dans la Région flamande, avait été transférée aux Régions.

Un exemple concret illustrera la modification que l'avant-projet apporterait au régime de tutelle actuellement en vigueur dans la Région wallonne. Aujourd'hui, en vertu de l'article 2 du 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, le commissaire de police adjoint ne peut être suspendu ou révoqué par le conseil communal que moyennant l'approbation de l'Exécutif ou du Ministre délégué par celui-ci. Le jour où l'avant-projet de loi sur la police communale entrerait en vigueur, selon son article 27, la révocation et la suspension des adjoints aux commissaires de police par le conseil communal devraient être approuvées par le Roi.

.../...

Pour comprendre comment il est possible de justifier qu'une règle en matière de tutelle fixée par un décret pourrait ainsi se trouver abrogée et remplacée par une règle inscrite dans la loi nationale, il convient de se reporter à l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Celui-ci dispose :

"Sont de la compétence des Régions, l'organisation des procédures, ainsi que l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes :

a) en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire, qui comprend toute forme de tutelle instituée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971; en ce qui concerne notamment les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel;

b) pour les autres actes, à l'exception de ceux qui sont relatifs aux matières relevant de la compétence du pouvoir national ou de la Communauté et pour lesquels la loi ou le décret a organisé une tutelle spécifique.

A titre transitoire, les Régions ne sont toutefois pas compétentes pour la tutelle administrative ordinaire en ce qui concerne la province de Brabant et les communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966".

La tutelle exercée sur les autorités communales en matière de gestion de leur personnel de police et de leurs gardes champêtres est actuellement une "tutelle ordinaire", puisqu'elle est une forme de tutelle instituée par la loi communale. De là, la compétence de la Région tant pour l'organisation des procédures que pour l'exercice de la tutelle.

.../...

L'avant-projet de loi, considérant que la matière relève de la compétence du législateur national, tend à substituer à la "tutelle ordinaire" exercée aujourd'hui, un régime de "tutelle spécifique". Dès lors, en vertu de l'article 7, b, de la loi spéciale reproduit ci-dessus, l'exercice de la tutelle n'appartiendrait plus aux Régions, mais le législateur pourrait le réserver au pouvoir central lui-même ou au gouverneur agissant en qualité d'organe du pouvoir central.

L'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale de réformes institutionnelles a quelque peu explicité les notions nouvelles de "tutelle ordinaire" et de "tutelle spécifique". On y lit :

"La Région est compétente pour la tutelle administrative ordinaire. Celle-ci comprend chaque forme de tutelle organisée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. Elle vise notamment les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel et les autres actes des pouvoirs subordonnés, sauf en ce qui concerne les actes de la province de Brabant et des communes énumérées aux articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 18 juillet 1966 portant coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

La tutelle administrative spécifique comprend chaque forme de tutelle organisée par un décret ou une autre loi que celles mentionnées à l'alinéa précédent " (1).

.../...

- (1) Doc. parl. Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 33. Dans le rapport de la Commission de la Chambre, le Premier Ministre a répété ces définitions, en omettant toutefois, dans la définition de la tutelle ordinaire, l'exception créée pour la province de Brabant et les communes à régime linguistique spécial (Doc. parl., Chambre, 1979-1980, n° 627/10, p. 116).

A s'en tenir à la lettre de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 et des définitions rappelées ci-dessus, tout législateur, qu'il soit national, régional ou communautaire, peut établir un système de tutelle spécifique dans toute matière de sa compétence dans laquelle les autorités subordonnées sont susceptibles de prendre des décisions. Le champ d'application des mécanismes de tutelle prévus par la loi communale pourrait se trouver progressivement restreint au point que, finalement, les Régions n'exerceraient plus la tutelle que dans les matières où elles peuvent prendre des décrets.

Selon cette conception, l'avant-projet, par le simple fait qu'il remplace certains articles de la loi communale par des dispositions qui ne viennent pas s'insérer dans cette même loi, substitue une tutelle spécifique à la tutelle ordinaire. A la limite, les articles 123 et 129ter de la loi communale étant repris tels quels, sans modification dans une loi nouvelle, du moment que celle-ci demeure distincte de la loi communale, la tutelle prévue dans ces dispositions comme appartenant au Roi et qui appartient actuellement aux Exécutifs régionaux pour les communes relevant de la Région wallonne ou de la Région flamande, en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980, repasserait aussitôt au pouvoir national.

.../...

Une conception aussi formaliste des notions de tutelle ordinaire et de tutelle spécifique ne saurait être admise.

Lorsque le législateur a envisagé la tutelle qu'il a qualifiée d'ordinaire, il avait en vue la tutelle qui s'exerce sur les autorités communales, d'une part, quand celles-ci agissent dans la sphère de l'autonomie communale, pour régler des matières d'intérêt communal, d'autre part, lorsque ces autorités participent à la gestion d'intérêts qui ne sont pas exclusivement communaux mais qui sont organisés dans le cadre territorial de la commune considérée néanmoins comme administration décentralisée (1). Dans ces deux cas, en effet, les autorités communales sont soumises au régime de tutelle organisé par la loi communale.

La tutelle spécifique ne peut exister que dans des matières qui ne sont pas d'un intérêt exclusivement communal et où les procédés de la tutelle ordinaire paraissent insuffisants.

.../...

- (1) Sur la distinction entre les matières d'intérêt exclusivement communal et les matières d'intérêt "général" (national, communautaire ou régional) confiées à des autorités locales considérées comme autonomes, voy. J. DEMBOUR, op. cit., n° 337, pp. 483 et suiv.

Dans des matières qui dépassent l'intérêt communal et touchent aux intérêts de toute une Région, de toute une Communauté ou de l'Etat tout entier, le législateur - national, communautaire ou régional - le législateur compétent peut estimer que la mise en oeuvre des règles qu'il établit doit, au moins pour partie, être confiée à des autorités locales, mais qu'il importe qu'une autorité supérieure exerce un contrôle particulier, plus étroit et mieux adapté à la matière, que le contrôle que représente l'ensemble des procédés de tutelle résultant de l'application de la loi communale. Dans ces cas-là, le législateur institue une tutelle spécifique.

Ces tutelles spécifiques existaient déjà dans le passé, avant que ne soit adoptée la loi spéciale du 8 août 1980. Ainsi, dans la matière de l'enseignement primaire, un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres peut décréter d'office les mesures nécessaires pour la création, l'entretien et la direction d'une école primaire, lorsque la commune est en défaut de remplir ses obligations à cet égard, et charger un commissaire spécial de l'exécution de ces mesures (article 24 des lois sur l'enseignement primaire, coordonnées le 20 août 1957). Une tutelle spécifique de substitution est aussi prévue par l'article 24 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme pour le cas où une commune s'abstient d'adopter les plans d'aménagement prévus par l'article 14 de la loi. De même encore, l'article 34 de la loi du 23 décembre 1974 relative aux propositions budgétaires 1974-1975 soumet à un mécanisme particulier d'approbation, à savoir l'approbation du Roi sur proposition du Ministre de l'Intérieur, les opérations portant sur l'achat, sur la location ou sur la location-financement de matériels de traitement de l'information ou sur la fourniture de programmes d'application et de services en ce domaine, lorsque de telles opérations sont décidées par les provinces, les communes, les agglomérations

et les fédérations de communes. Le Conseil d'Etat a décidé, par son arrêt Commune de Sambreville, n° 23.519, du 5 octobre 1983, que la tutelle ainsi organisée était "une tutelle spécifique au sens de l'article 7, alinéa 1er, b, de la loi spéciale du 8 août 1980".

On peut conclure que la tutelle ordinaire est la tutelle de droit commun, celle qui s'exerce lorsque la matière relève exclusivement des intérêts communaux ou, lorsque la matière est mixte, relevant à la fois de l'intérêt communal et d'un intérêt supérieur, sans qu'un contrôle plus étroit de l'autorité supérieure paraisse nécessaire au législateur compétent. Par contre, la tutelle spécifique est celle qui déroge aux règles de la tutelle ordinaire afin de permettre à l'autorité qui a en charge l'intérêt national, communautaire ou régional, de protéger cet intérêt contre les initiatives intempestives ou les carences coupables de l'autorité locale.

Cette interprétation des notions de tutelle ordinaire et de tutelle spécifique reçoit une certaine confirmation dans le texte même de la loi spéciale. Après avoir défini la tutelle ordinaire par la référence à trois lois, l'article 7 précise que cette tutelle ordinaire est celle qui s'exerce "en ce qui concerne notamment les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel" (1). Les lois citées à l'article 7, en particulier la loi communale en ce qui concerne les budgets et les comptes communaux ainsi que les cadres du personnel communal, organisent la tutelle

.../...

(1) Le rapport de la Commission de la Chambre sur le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles contient, au sujet de ce membre de phrase de l'article 7, la seule indication suivante : "En réponse à une question, le Premier Ministre précise que le mot "notamment" au premier alinéa, a, a été inséré à titre d'explication" (Doc. parl. Ch., 1979-1980, n° 627/10, p. 117).

sur les décisions des autorités des communes, des agglomérations et fédérations de communes et des provinces, portant sur ces objets. La précision donnée par l'article 7 est donc superflue à première vue. Elle a pourtant un effet. Les objets qu'elle désigne, les budgets, les comptes, les cadres du personnel, qui relèvent sinon exclusivement, en tout cas essentiellement, soit de l'intérêt communal, soit de l'intérêt de l'agglomération ou de la fédération de communes, soit encore de l'intérêt provincial, constituent un domaine où seule la tutelle des Régions est admise par la loi spéciale. Les décisions des autorités décentralisées relatives à ces objets ne pourraient être soustraites à la tutelle ordinaire, même par une loi qui modifierait la loi communale, la loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes ou la loi provinciale. La loi spéciale du 8 août 1980 interdit ainsi, par exemple, qu'une loi sur les finances communales extraie de la loi communale les dispositions relatives aux comptes et aux budgets communaux et soumette à la tutelle du pouvoir central les délibérations des conseils communaux adoptant les budgets et les comptes annuels. Une conception purement formelle de la notion de tutelle ordinaire doit donc être écartée. Il convient d'attirer l'attention sur le mot "notamment" qui figure dans le membre de phrase qui termine l'article 7, alinéa 1er, a, de la loi spéciale du 8 août 1980 : il implique qu'il existe d'autres matières que celles qui sont expressément énumérées, pour lesquelles les actes des autorités communales sont et doivent demeurer soumis à la tutelle ordinaire.

Dans la matière qui fait l'objet de l'avant-projet de loi, le législateur peut choisir entre deux solutions.

.../...

Selon la première solution, le législateur considérera que la matière de l'organisation et de la gestion du personnel des forces de police n'appartient pas à la sphère de l'autonomie communale ou, plus exactement, n'y appartient plus. Les considérations d'intérêt général y sont prépondérantes. Les autorités communales n'interviennent que comme organes de déconcentration (non de décentralisation) territoriale, pour le compte du pouvoir central. Les forces de police communale forment toutes ensemble une police nationale, soumise, en dernier ressort, à l'autorité du Roi et du Ministre de l'Intérieur. Dans ce cas, le législateur national peut évidemment délimiter strictement les compétences des autorités communales et réserver au pouvoir exécutif central différentes possibilités d'intervention directe. Il peut aussi, dans la même éventualité, instituer des procédés de contrôle particuliers, lui permettant d'obvier à toute négligence et à toute décision inopportune de l'autorité locale : il peut prévoir une tutelle spécifique sur les actes des autorités locales relatifs à l'organisation et à la gestion du personnel de police.

La mise en oeuvre de cette solution se réalisera très normalement par une loi distincte de la loi communale, ainsi que le prévoit l'avant-projet.

La deuxième solution suppose que le législateur admette que la matière de l'organisation et la matière de la gestion des forces de police locales demeurent des matières relevant de l'intérêt communal. Le pouvoir exécutif national dispose des forces de gendarmerie et de l'armée. La force publique locale n'intéresse l'Etat que de manière secondaire. L'autonomie communale reste le principe. Dans ce cas, l'institution d'une tutelle spécifique au sens de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas justifiée. En conséquence, l'exercice de la tutelle et l'organisation des procédures demeurent dans la compétence des Régions, en ce qui concerne la Région wallonne et la Région flamande.

Le législateur peut cependant multiplier et renforcer les cas dans lesquels l'autorité centrale intervient directement, pour fixer des règles générales en matière de statut pécuniaire ou de statut administratif, par exemple, ou pour procéder à la nomination ou à la révocation de certaines autorités, comme les commissaires de police et leurs adjoints. Il peut aussi aménager les formes que la tutelle peut prendre, prévoir de nouveaux cas de tutelle d'approbation ou d'autorisation, par exemple.

Il serait préférable, dans ce cas, par souci de concordance avec les dispositions de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, que le législateur intègre dans la loi communale elle-même les nouveaux modes de tutelle qu'il établirait. Mais même s'il ne le faisait pas, l'organisation des procédures de tutelle et la désignation des autorités qui en seront chargées, appartiendraient aux Régions.

Le Gouvernement n'a choisi clairement ni l'une ni l'autre de ces deux solutions. Il déclare, dans l'exposé des motifs, comme on l'a vu, qu'il entend créer une tutelle spécifique, ce qui supposerait qu'il a opté pour la première solution. Mais il a manifesté des intentions en sens contraire.

Tout d'abord, comme il a déjà été signalé, l'exposé des motifs fait état du souci de respecter l'autonomie communale et d'en sauvegarder le principe. En outre, l'avant-projet est présenté comme une adaptation à "l'évolution sociologique", non comme une transformation radicale : "Ce projet ne constitue en aucun cas une rupture avec le passé. Il s'inspire au contraire des principes fondamentaux qui ont guidé le législateur depuis bientôt deux siècles, adaptés cependant aux nécessités de notre temps", déclare l'exposé des motifs.

.../...

Ensuite, dans une lettre du 16 avril 1984 adressée à l'Auditeur général adjoint au Conseil d'Etat, le Ministre de l'Intérieur a indiqué que "le but de la législation en projet consiste bien à réaliser, dans toute la mesure du possible et dans le respect du principe de l'uniformité de l'organisation communale, une uniformité des corps de police municipaux". Après avoir ajouté que "la police communale assume des tâches qui dépassent l'intérêt communal" afin de justifier le pouvoir réglementaire que l'avant-projet attribue au Roi à l'égard du statut du personnel de la police communale, le Ministre de l'Intérieur indique que son projet "entend consacrer, conformément à l'article 108 de la Constitution, des règles uniformes pour l'ensemble du pays".

Les expressions "corps de police municipaux" et "police communale", employées dans cette lettre, tendent à confirmer que ces forces publiques locales doivent conserver leur caractère actuel. La référence à l'article 108 de la Constitution est plus révélatrice encore. Cette disposition constitutionnelle énonce, en effet, les principes de l'organisation des communes et des provinces, notamment "l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal" et "l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé". L'article 108 de la Constitution concerne les communes en tant qu'elles constituent des autorités décentralisées et autonomes et l'avant-projet,

.../...

se présentant comme une disposition prise "conformément" à cet article, doit lui-même être interprété en ce sens que les autorités communales sont, en la matière, des autorités jouissant d'une autonomie organique et non de simples instruments de déconcentration administrative.

Si telles sont bien les intentions du Gouvernement, l'article 2, alinéa 1er, de l'avant-projet et de nombreuses dispositions de son chapitre III doivent voir leurs effets limités aux communes de la Région bruxelloise et aux communes visées par les articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Pour les autres communes, soumises à la tutelle ordinaire des Régions, les dispositions de l'avant-projet devront être adaptées de manière à ne pas empiéter sur le pouvoir des Régions wallonne et flamande de déterminer les autorités compétentes pour exercer la tutelle, et d'organiser les procédures.

Cette dernière observation vaut pour l'article 2, alinéa 1er, l'article 21, alinéa 2, l'article 22, alinéas 3 et 4, l'article 24, § 1er, l'article 27, alinéas 2 et 3, l'article 29, alinéas 2 et 3, et l'article 36, § 2 et § 3.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.DISPOSITIF.Article 1er.

La seconde phrase serait plus correctement rédigée comme suit :

"Ses missions ont un caractère à la fois préventif et répressif".

Cette formule est, d'ailleurs, celle qui est utilisée à l'article 14 de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie.

Article 2.

Il résulte des explications données au Conseil d'Etat par le fonctionnaire délégué que la décision par laquelle le conseil communal opte pour le caractère urbain ou rural de sa police ne devrait pas être motivée, alors que le refus d'approbation devrait l'être. Cette dernière précision devrait être apportée dans le texte.

A l'alinéa 1er du texte néerlandais, il y aurait lieu d'écrire "met goedkeuring van de Koning" au lieu de "mits goedkeuring van de Koning".

Article 3.

L'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"Le bourgmestre est le chef de la police communale dans l'exercice des missions de police administrative de celle-ci".

En ce qui concerne la dernière phrase de l'alinéa 2, le Conseil d'Etat n'en aperçoit pas la portée, eu égard à l'énoncé des tâches donné dans la deuxième phrase de l'alinéa.

Article 4.

Le texte pourrait être interprété comme excluant des missions de la police communale la tâche de veiller au respect des règlements de police provinciale.

Il serait préférable d'écrire "au respect des lois et des règlements de police, ainsi qu'au maintien de l'ordre public".

Article 6.

L'article 6 s'inspire étroitement des articles 32 et 33 de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie.

L'alinéa 1er de l'article 6 reprend, à propos de la police communale, les termes mêmes que l'article 32 et l'article 33, alinéa 1er, de la loi du 2 décembre 1957 utilisent à propos de la gendarmerie. Cet alinéa ne suscite qu'une seule observation : il ne paraît pas indiqué de réunir les deux phrases qu'il comporte en un seul alinéa, puisque la première phrase concerne les "grands rassemblements" tandis que la seconde traite de "tout attroupement armé", et que ces notions de "grand rassemblement" et d'"attroupement armé", ne doivent évidemment pas être confondues. La loi sur la gendarmerie avait d'ailleurs rangé les deux dispositions dans deux articles différents.

.../...

Les alinéas 2 et 3 sont apparentés aux alinéas 2 et 3 de l'article 33 de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie, mais ils s'en écartent sensiblement.

La loi du 2 décembre 1957 dispose, en son article 33, alinéas 2 et 3, à propos de la gendarmerie :

"Elle disperse de même tout attroupement non armé formé pour la délivrance des prisonniers et condamnés, pour l'invasion, le pillage et la dévastation des propriétés, ou formé pour porter atteinte à la vie des personnes.

Elle disperse les attroupements non armés s'opposant à l'exécution de la loi, d'un jugement ou d'une contrainte. Elle disperse également les attroupements tumultueux constitués à l'encontre d'une ordonnance de police".

L'alinéa 2 reproduit presque mot pour mot le premier des deux alinéas cités ci-dessus. On relève cependant une différence : les mots "pour porter atteinte à la vie des personnes" sont remplacés par les mots "pour attenter à l'intégrité physique ou à la vie des personnes". Le rapprochement de ces deux textes porte à croire que, selon le projet, la police communale aurait le pouvoir et le devoir d'intervenir pour disperser un attroupement dans certains cas où la gendarmerie devrait s'en abstenir. Si telle est l'intention du Gouvernement, il semble que l'exposé des motifs devrait l'indiquer et en expliquer la raison. L'exposé des motifs communiqué au Conseil d'Etat se borne à renvoyer à l'article 33 de la loi sur la gendarmerie, comme si ce modèle avait été strictement copié.

L'alinéa 3 s'écarte davantage du texte de l'alinéa 3 de l'article 33 de la loi sur la gendarmerie, qui a été cité ci-dessus, notamment parce qu'il amalgame en une seule phrase deux dispositions distinctes de la loi du 2 décembre 1957.

.../...

La loi sur la gendarmerie prévoit la dispersion des "attroupements tumultueux constitués à l'encontre d'une ordonnance de police". L'hypothèse envisagée est donc celle d'une ordonnance de police interdisant certains attroupements et de la violation de cette ordonnance par un groupe de personnes qui créent une certaine agitation. L'alinéa 3 de l'article 6 du projet charge la police communale de disperser "les attroupements non armés s'opposant à une ordonnance de police". Les attroupements, au lieu d'être qualifiés de "tumultueux", sont qualifiés de "non armés" et ils paraissent être visés dans tous les cas où ils s'opposent à une ordonnance de police quelconque, celle-ci n'étant pas nécessairement une ordonnance interdisant les attroupements.

En outre, l'alinéa 3 vise des attroupements "s'opposant à l'exécution d'une loi, d'un arrêté d'administration générale ou d'une décision de justice", sans que l'addition, par rapport au texte de la loi sur la gendarmerie, de l'arrêté d'administration générale s'accompagne d'une mention des arrêtés d'administration provinciale ou communale. Enfin, l'opposition d'un attroupement à l'exécution d'une contrainte a été omise dans le projet.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la portée exacte et, encore moins, la justification de ces modifications de fond apportées aux règles de la loi sur la gendarmerie qui ont servi de modèle. Une justification précise dans l'exposé des motifs serait d'autant plus utile que la loi apporte ici des restrictions à la liberté de réunion garantie par l'article 19 de la Constitution et reconnue par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

.../...

Article 7.

L'article prévoit que "dans les cas prévus aux articles 4 et 6, les auteurs de troubles peuvent faire l'objet d'une mesure d'arrestation administrative dont la durée ne peut être plus longue que nécessaire sans excéder vingt-quatre heures".

L'avant-projet paraît ici innover, en ce sens qu'il ne s'inspire directement d'aucune disposition de la loi sur la gendarmerie, pas plus que d'aucune disposition de la loi communale.

Certes, la notion d' "arrestation administrative" n'est pas inconnue dans notre droit positif, même si l'expression ne semble figurer comme telle dans aucun texte.

On admet, en général, que l'article 7 de la Constitution, qui dispose que "hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge", ne s'applique pas aux "mesures de sûreté administratives qui isolent provisoirement des ivrognes, des fous ou toutes autres personnes pouvant troubler la paix publique". P. WIGNY ajoute qu' "il est traditionnel que la police puisse arrêter des individus qui vont commettre une infraction, qui troublent l'ordre public, qui ne font pas connaître leur identité ou qui doivent être protégés contre une agitation publique". Consi-

.../...

dérant que cette pratique est nécessaire, l'auteur estime que "l'esprit de l'article 7 de la Constitution est respecté si la collocation ne dure pas au-delà de vingt-quatre heures" (1).

La jurisprudence offre peu d'exemples d'application de l'arrestation administrative. On peut seulement citer deux arrêts de la Cour d'appel de Bruxelles, l'un du 24 juillet 1958 (2) et l'autre du 1er avril 1949 (3). Selon cette dernière décision, "tout individu suspect peut être appréhendé par la police ou la gendarmerie et, au besoin, fouillé; ... il ne s'agit point là d'arrestation au sens de l'article 7 de la Constitution, mais de l'usage d'un droit trouvant sa source dans les articles 8, 9 et 10 du décret des 1er février-28 mars 1792, 7 et 8, titre III, du décret du 10 vendémiaire an IV, 8 de l'arrêté du 2 germinal an IV, 14 de l'arrêté royal du 30 janvier 1815 et l'arrêté royal du 9 octobre 1816". Les divers textes cités dans cette décision sont antérieurs à la Constitution et l'on peut donc s'interroger sur la question de savoir s'ils lui ont survécu. En tout cas, les dispositions du décret de 1792 et du décret du 10 vendémiaire an IV qu'elle cite, ont été expressément abrogées par la loi du 14 août 1974 sur les passeports. L'arrêté du Directoire du 2 germinal an IV n'a pas été repris

.../...

-
- (1) P. WIGNY, Droit constitutionnel, Principes et droit positif, Bruxelles, Bruylant, 1952, n° 196, pp. 313 et 314. Voy. aussi A. MAST et J. DUJARDIN, Overzicht van Belgisch Grondwettelijk Recht, 7de druk, Story-Scientia, Gent, 1983, n° 461, pp. 521 et 522 : "Van de regel dat niemand kan aangehouden worden dan krachtens een bevel van de rechter wordt afgeweken, niet enkel in geval van ontdekking op heterdaad, maar ook wanneer het gaat om zogezegde administratieve veiligheidsmaatregelen van korte duur en om de eigenlijke gevangenneming". Voy. aussi l'avis du Conseil d'Etat du 19 mars 1956 sur le projet de loi sur la gendarmerie (Sénat, 1955-1956, doc. n° 355, p. 30, à propos de l'article 25).
 - (2) Pas., 1858, II, 303. Cette décision fort ancienne invoque l'article 19 du Code du 3 brumaire an IV qui ne paraît plus en vigueur en Belgique, pour autant qu'il l'ait jamais été.
 - (3) J.T., 1949, p. 512.

dans le Recueil de la législation générale en vigueur en Belgique, parce que les auteurs de ce recueil ont estimé que cet arrêté avait été implicitement abrogé par la loi du 14 ventôse an XI sur la promulgation, les effets et l'application des lois. L'arrêté royal du 30 janvier 1815 portant règlement sur la police, la discipline et le service de la maréchaussée a été expressément abrogé par l'article 71 de la loi sur la gendarmerie. L'arrêté royal du 9 octobre 1816 sur les mesures à prendre à l'égard de ceux qui sont dépourvus de passeports n'a pas été formellement abrogé, mais il n'a pas non plus été publié, de telle sorte qu'il ne paraît pas applicable non plus aujourd'hui.

La plupart des auteurs constatent la pratique des arrestations administratives et observent, comme Paul ERRERA (1), qu'elle est "difficile à justifier en droit strict". "Force est de reconnaître, remarque Fr. DELPEREE, que le fondement constitutionnel de ces décisions, dont certaines s'apparentent à de véritables sanctions, n'est pas toujours explicite" (2).

Certains textes légaux paraissent néanmoins justifier les mesures qui sont le plus souvent citées comme exemples d'"arrestations administratives" :

L'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire énumère "les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux" et énonce, parmi ceux-ci, "le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tel que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics" (3). Cette mission des autorités

.../...

(1) Traité de droit public belge, 2ème éd., Giard et Brière, Paris, 1918, § 36, p. 52.

(2) Droit constitutionnel, t. I, Les données constitutionnelles, Larcier, Bruxelles, 1980, n° 116, pp. 205-206.

(3) L'article 49 du projet prévoit l'abrogation du titre XI de ce décret des 16-24 août 1790.

communales implique que les agents de la police dépendant de ces autorités, lorsque la persuasion ne suffit pas à disperser un rassemblement tumultueux, puissent éloigner momentanément par la force ceux qui perturbent la paix publique et les retenir pendant le temps nécessaire pour que le calme revienne dans le lieu public où les incidents se sont produits (1). Ces mesures d'éloignement des perturbateurs ne sont pas contraires à l'article 7 de la Constitution puisqu'elles sont implicitement prévues par la loi et ne sont pas liées à une poursuite judiciaire (2), mais conservent un caractère purement administratif. La Cour de cassation a jugé que "le pouvoir des autorités communales de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre et de la tranquillité publics n'est pas incompatible avec l'exercice des libertés garanties par la Constitution" (3).

.../...

-
- (1) Voyez les motifs du jugement confirmé par l'arrêt du 24 juillet 1858 précité : "... le but de la police administrative ... est de maintenir l'ordre public et de prévenir les délits; ... pour atteindre ce but, il n'existe d'autre moyen, en cas de bruits et de tapages injurieux auxquels les injonctions de l'autorité ne parviennent pas à mettre fin, que d'éloigner momentanément par la force les principaux auteurs du désordre, de l'endroit où il se commet; ... ces mesures passagères ne constituent pas des arrestations dans le sens de l'article 7 de la Constitution, auquel on ne peut raisonnablement donner pour conséquence de tolérer la continuation des troubles sur la voie publique".
Voyez aussi J. VELU, Notes de droit public, 2ème éd., 1977-1978, t. III, p. 822.
- (2) Il convient de distinguer l'arrestation administrative de l'arrestation provisoire opérée par des agents de la police judiciaire qui ne sont pas, au moment de l'arrestation, porteurs d'un mandat d'arrêt, mais qui agissent néanmoins dans le cadre d'une poursuite judiciaire. La Cour de cassation a décidé que les agents de la police judiciaire peuvent arrêter provisoirement l'auteur présumé d'un crime ou d'un délit, pourvu que dans les vingt-quatre heures, il intervienne un mandat d'arrêt et que ce mandat soit signifié dans le même délai à l'individu qui en est l'objet. (Cass., 21 octobre 1901, Pas., 1902, I, 15; voy. aussi Cass. 17 août 1979, Pas., 1979, I, 1316; 5 février 1980, ibid., 1981, I, 652, et Rev dr. pén. et crim., 1981, 701, avec les conclusions de l'avocat général R. CHARLES).
L'arrestation administrative peut être éventuellement en rapport avec une infraction, mais elle ne constitue pas une détention préventive, elle peut être décidée alors que le fait n'est pas punissable d'une peine d'emprisonnement de trois mois, elle peut même être décidée alors qu'il n'existe aucune infraction dans le chef de la personne arrêtée et elle ne sera pas, comme les mesures privatives de liberté prises durant une instruction répressive, soumise au contrôle du tribunal, à moins que celui qui en est l'objet prenne l'initiative de saisir la justice.
- (3) Cass., 9 octobre 1973, Pas., 1974, I, 147.

Le même article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 range aussi dans les objets de police confiés aux autorités locales "le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté". L'article 95 de la loi communale a repris presque textuellement cette formule en précisant que "s'il y a nécessité de colloquer la personne de l'insensé ou du furieux dans un établissement d'aliénés, il y sera pourvu par le collège, à la charge d'en donner avis dans les trois jours au procureur du Roi". L'article 7, 3°, des lois sur le régime des aliénés permet au bourgmestre ou au membre du collège qui le remplace, de requérir, en cas d'urgence, la collocation provisoire dans un établissement pour aliénés. Il est évident que ce sont les agents de la police locale qui, sur l'ordre du collège ou du bourgmestre, se saisiront de la personne de l'insensé ou du furieux et le conduiront à l'établissement où il pourra être gardé et soigné.

L'article 1er de l'arrêté-loi du 14 novembre 1939 relatif à la répression de l'ivresse publique prévoit des peines pour "quiconque est trouvé en état d'ivresse dans un lieu public" et ajoute que "si le délinquant occasionne du désordre, du scandale ou du danger pour autrui ou pour lui-même, il est écroué pendant deux heures au moins et douze heures au plus, au dépôt communal ou dans la chambre de sûreté de la gendarmerie". Cette disposition fournit donc un fondement légal à l'arrestation administrative des ivrognes qui déambulent sur la voie publique.

.../...

L'article 1er de l'arrêté royal du 26 janvier 1967, modifié par l'arrêté royal du 30 juin 1981, oblige tout Belge âgé de plus de quinze ans à présenter, "à toute réquisition de la police", sa carte d'identité ou, en cas de perte ou de destruction, l'attestation qui lui a été délivrée par l'autorité à laquelle il a déclaré la perte ou la destruction de sa carte d'identité. Cette disposition implique évidemment le pouvoir de procéder aux vérifications d'identité et une telle vérification peut entraîner une arrestation, limitée dans le temps, de la personne dont l'identité est à vérifier.

La loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie autorise expressément cette force publique à "saisir les instigateurs de désordres" afin qu'ils soient "éloignés le plus rapidement possible du théâtre des troubles" (article 20, alinéa 3). Elle prévoit aussi la vérification d'identité et la privation temporaire de liberté qu'elle peut comporter (article 24). Elle donne encore mission à la gendarmerie de se saisir des aliénés dangereux pour les remettre sur-le-champ à l'autorité civile (article 25). La gendarmerie peut enfin "se saisir pendant vingt-quatre heures au maximum de la personne de quiconque fait obstacle à l'accomplissement" de sa mission en matière de police du roulage (article 27).

Toutes ces mesures administratives portant atteinte à la liberté des individus, qui sont autorisées par les dispositions légales en vigueur, ne permettent la privation de liberté que dans la mesure où elle apparaît nécessaire pour l'accomplissement de missions en rapport avec le maintien de la paix publique et la protection de la sécurité des personnes. Parfois,

.../...

l'habilitation de la police ne résulte qu'implicitement de la loi qui définit les missions de l'autorité locale, de telle sorte que l'arrestation d'un individu est alors étroitement liée à l'une de ces missions, ne trouvant que dans celle-ci sa justification. C'est le cas, en particulier, actuellement, pour les arrestations administratives pratiquées par les agents de la police locale chargés de maintenir le bon ordre en cas de grands rassemblements : ce n'est que dans la stricte mesure où il n'est pas possible à l'autorité locale de s'acquitter autrement de ses responsabilités en cette matière, que des mesures, bien entendu tout à fait temporaires, de privation de liberté, pourront être considérées comme légales.

L'article 7 de l'avant-projet autorise des mesures d'arrestation administrative à l'égard de certains individus, sans que le texte mette pareil genre de mesures directement en rapport avec une mission déterminée de la police communale ou des autorités communales. Le renvoi aux "cas prévus aux articles 4 et 6" paraît, à cet égard, insuffisant car ces articles ne prévoient pas, à proprement parler, des "cas". Il en va différemment à l'article 10 de l'avant-projet où le pouvoir de procéder à une arrestation administrative découle clairement de la mission de la police communale "d'assurer la police du roulage" et "la liberté du passage et des communications".

Le texte français de l'article 7 de l'avant-projet désigne ceux qui pourront faire l'objet d'une arrestation administrative comme "les auteurs de troubles". Cette dernière

.../...

expression, qui n'est guère usitée dans les textes légaux, désigne, selon le dictionnaire de Paul ROBERT, les personnes qui favorisent, qui cherchent à provoquer des troubles, non les perturbateurs eux-mêmes, mais ceux qui les provoquent. On n'aperçoit pas alors comment l'arrestation de ces provocateurs pourrait être utile pour faire cesser les désordres en cours. Mais l'intention du Gouvernement est sans doute différente et concerne ceux qui sont directement responsables du trouble de l'ordre public. Dans ce cas et afin que le lien avec les missions de la police dont il est question aux articles 4 et 6 de l'avant-projet soit clairement souligné, le texte serait mieux rédigé comme suit :

"Afin de maintenir la paix publique ou de disperser les attroupements visés à l'article 6, les membres de la police communale peuvent se saisir des perturbateurs et les éloigner des lieux d'attroupement. La police communale ne pourra les retenir que pendant le temps nécessaire, et au maximum pendant vingt-quatre heures.

Le chef de corps informera le bourgmestre, dans le plus bref délai, de toute mesure de cet ordre".

Le texte ainsi proposé paraît conciliable avec les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La question a, en effet, été soulevée de savoir si l'arrestation administrative, telle qu'elle est connue en droit

.../...

belge, est compatible avec l'article 5 de cette Convention, qui prévoit que "nul ne peut être privé de sa liberté", sauf dans des cas énumérés de manière exhaustive et dans lesquels ne figure pas l'arrestation par mesure administrative (1). Parmi les cas où la privation de liberté est admise par cet article 5, on relève "la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond". Ainsi les mesures que la police prend à l'égard des "insensés et des furieux" ou à l'égard des ivrognes n'apparaissent pas contraires à la Convention. Mais la privation de liberté destinée à empêcher un individu de commettre une infraction est visée à l'article 5, 1, c, de la Convention et, en vertu de l'article 5, 3, la personne arrêtée ou détenue dans ce cas "doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure". Il en est de même de la personne qui est soupçonnée d'avoir commis une infraction (mêmes dispositions de la Convention), hypothèse proche de celle de la vérification d'identité des suspects.

L'instauration d'un contrôle des autorités judiciaires sur les cas d'arrestation administrative dépasse l'objet de l'avant-projet, encore que celui-ci pourrait être l'occasion de donner à ce problème une solution au moins partielle.

.../...
(1) J. VELU, "Le régime de l'arrestation et de la détention préventive, à la lumière de l'évolution du droit international", Rev. dr. pén. et crim., 1966, mai 1966, extrait, pp. 25 et s.

Mais le texte proposé ci-dessus tend à situer l'arrestation des perturbateurs de l'ordre public, sur le terrain de l'exercice de la liberté de réunion et des restrictions qui peuvent y être apportées. L'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, qui reconnaît "la liberté de réunion pacifique", autorise qu'il y soit apporté des "restrictions ... prévues par la loi, (qui) constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, ... à la sûreté publique, à la défense de l'ordre, ... à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui". Il est même précisé que la liberté de réunion et la liberté d'association n'interdisent pas "que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat".

En liant l'arrestation des perturbateurs de l'ordre public à l'existence d'attroupements ou de rassemblements, le texte proposé la présente comme une restriction à la liberté de réunion prévue par l'article 11 de la Convention, lequel admet formellement, comme il vient d'être montré, des interventions de la police sans contrôle du juge.

.../...

Article 8.

Le texte de l'alinéa 1er devrait être complété afin de prévoir que la réquisition peut être faite non seulement par le bourgmestre, mais également par la personne qui le remplace.

Par ailleurs, le pouvoir de réquisition visé à cet alinéa n'est prévu qu'afin de maintenir ou de rétablir la tranquillité publique. Cette dernière notion est plus étroite que celle de "paix publique" qui figure dans l'article 105 de la loi communale. Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat, l'adoption de cette nouvelle terminologie traduirait l'intention du Gouvernement de ne plus permettre, à l'avenir, de requérir la force publique dans le but de veiller à d'autres aspects de la paix publique, tels que la salubrité publique.

L'alinéa 5 prévoit qu' "en cas de réquisition de la force publique et d'intervention de la gendarmerie ou d'autres unités de la force armée, la police communale reste sous l'autorité du bourgmestre et la direction du chef de corps".

La loi sur la gendarmerie prévoit, de son côté, que "les membres de la gendarmerie sont placés pour l'exécution du service sous l'autorité exclusive de leurs supérieurs de la gendarmerie" (article 43) et que, dans le cas de réquisition par les autorités civiles en vue du maintien de l'ordre, "les opérations nécessaires ... sont menées, sous leur responsabilité, par les chefs de la gendarmerie qui ordonnent les mouvements de troupes, fixent leurs emplacements, déterminent l'importance et la nature des moyens à mettre en oeuvre" (article 49).

.../...

Il résultera des dispositions de l'avant-projet, combinées avec celles de la loi sur la gendarmerie, que, dans le cas où l'autorité locale se verra obligée de recourir à la gendarmerie parce que ses propres forces de police sont insuffisantes, il existera, du côté des forces chargées de maintenir l'ordre, deux commandements, celui de la police locale, d'une part, celui de la gendarmerie, d'autre part. Le législateur s'interrogera sans doute sur l'efficacité d'un tel système. Il se demandera si l'article 52 de la loi sur la gendarmerie, qui recommande à "l'autorité de gendarmerie susceptible d'être requise" pour rétablir la tranquillité publique, de "resserrer les contacts avec l'autorité administrative", suffira, dans tous les cas, à garantir la coordination indispensable de l'action de la gendarmerie avec celle de la police et si l'autorité centrale de l'Etat ne devrait pas au moins se réserver, dans certains cas, la possibilité de désigner le commandant de l'ensemble des forces chargées du maintien de l'ordre.

Article 10.

Le terme "communications", utilisé à l'alinéa 1er, est équivoque. Dans le langage courant, ce terme ne correspond pas à la seule notion de "circulation" mais s'étend également à divers modes de communication, tels le téléphone ou le télégraphe.

Si l'intention du Gouvernement est de viser uniquement la police de la circulation, il conviendrait de remplacer le terme "communications" par une expression plus adéquate.

Il y a, d'autre part, lieu de relever un manque de concordance entre le texte français, qui utilise aux alinéas 1er et 2 le terme "communications", et le texte néerlandais, où figurent, à l'alinéa 1er, le terme "verbindingen" et, à l'alinéa 2, le mot "verkeer".

Afin d'éviter, pour les raisons qui ont été exposées dans les observations formulées sous l'article 7, l'expression "arrestation administrative" et afin d'améliorer la rédaction de l'article dans son ensemble, en la rapprochant d'ailleurs de celle de l'article 27 de la loi sur la gendarmerie, le Conseil d'Etat propose le texte suivant pour les alinéas 2 et 3 de l'article 10 :

"Elle peut se saisir de quiconque fait obstacle à l'accomplissement de cette mission et l'éloigner des lieux où la circulation risque d'être entravée. La personne ne peut être retenue que pendant le temps nécessaire et pendant vingt-quatre heures au maximum.

Le chef de corps informe le bourgmestre de toute mesure prise en vertu de l'alinéa 2".

Les différences entre le texte proposé et le texte qui y correspond dans l'article 27 de la loi du 2 décembre 1957, se justifient par le souci de mieux lier la restriction apportée à la liberté des particuliers à la mission dont la police est chargée en matière de liberté du passage et de facilité des "communications". Une amélioration analogue pourrait être apportée à la loi sur la gendarmerie.

Article 11.

La disposition tend à permettre à la police communale de retenir, "pour le temps strictement indispensable à la vérification de son identité, toute personne dont le comportement lui paraît suspect ou dont l'identité est douteuse".

.../...

L'utilisation du mot "ou" révèle que la disposition envisage deux hypothèses dont la première serait étrangère à l'existence de doute quant à l'identité de la personne en cause. Cette hypothèse est incompatible avec le but assigné, à savoir la vérification de l'identité.

Le texte devrait être amendé afin de résoudre cette contradiction.

Article 13.

L'alinéa 1er s'inspire, comme l'indique l'exposé des motifs, de l'article 9 du décret des 19-22 juillet 1791 relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle, en supprimant toutefois le mot "toujours" qui y figure.

Etant donné que la portée de ce terme a été précisée par la jurisprudence de la Cour de cassation - laquelle a considéré que "par ce terme "toujours" le décret précité a entendu autoriser les officiers de police à entrer dans les lieux ouverts au public, de nuit comme de jour, pendant tout le temps que le public y est admis, et comme le public lui-même" -, il y a lieu de se demander si, par la suppression indiquée, le Gouvernement entend modifier les limites qui, selon la jurisprudence judiciaire, étaient apportées aux possibilités d'intervention de la police communale.

En ce qui concerne l'alinéa 2, la disposition ne prévoit pas, comme le fait l'article 8 de la loi du 19 février 1963 portant statut d'établissements hôteliers, que "les visites n'auront lieu que de jour et ne pourront s'étendre aux chambres occupées par les hôtes". Bien que ce texte soit un simple rappel de l'assimilation d'une chambre d'hôtel occupée par la personne qui l'a louée, au domicile protégé par la loi en vertu de l'article 10 de la Constitution, il serait préférable que ce même rappel soit fait dans l'avant-projet de loi.

Article 14.

L'intention du Gouvernement, telle qu'elle est exprimée dans l'exposé des motifs, serait mieux traduite par le texte suivant :

"La police communale ne peut être chargée par le bourgmestre de services administratifs que dans la mesure où ceux-ci ne sont pas de nature à compromettre l'exercice de sa fonction de police".

Article 15.

La disposition paraît avoir pour effet d'étendre la compétence des agents de la police rurale, à la recherche des crimes ainsi que des délits et des contraventions de toute nature.

La question se pose de savoir si, dans l'intention du Gouvernement, les gardes champêtres particuliers, qui sont assimilés aux gardes champêtres des communes en vertu de l'article 61, alinéa 2, du Code rural, se verront également investis de cette compétence nouvelle.

.../...

Article 17.

La seconde phrase est inutile : "le cas prévu à l'article 5" est une des missions confiées à la police communale.

Article 20.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"§ 1er. Lorsqu'elle est chargée de disperser des attroupements hostiles ou de réprimer des émeutes, la police communale peut faire usage des armes blanches ou des autres moyens qui lui sont attribués, après que les personnes auront été sommées par elle, à haute voix ou par tout autre moyen disponible, de se disperser et qu'elles n'auront pas obtempéré à cette sommation.

§ 2. La police communale peut également faire usage des armes à feu, sur l'ordre du bourgmestre ou du commissaire de police, après trois sommations faites par le bourgmestre ou le commissaire de police".

.../...

Article 25.

L'alinéa 1er a pour effet de restreindre le pouvoir disciplinaire du Roi à l'égard des commissaires de police, ceux-ci ne pouvant plus être révoqués ou suspendus que dans les seuls cas d'inconduite notoire ou de négligence grave.

On peut toutefois se demander si telle est bien l'intention du Gouvernement, l'exposé des motifs étant muet à cet égard.

La même observation vaut pour l'article 26. Elle vaut également pour les articles 27, alinéa 1er et alinéa 2, 29, alinéa 2, et 36, alinéa 1er, en ce qui concerne le pouvoir disciplinaire du Gouverneur et du conseil communal à l'égard du commissaire de police en chef, des commissaires de police adjoints, des agents de police, du chef de brigade et du garde-champêtre en chef.

Article 28.

Cette disposition, combinée avec l'article 27, alinéa 1er, a pour effet de permettre la révocation des commissaires de police adjoints en raison de leurs fonctions judiciaires, sans que cette mesure doive être précédée d'une proposition du procureur général près la Cour d'appel, proposition qui est requise par l'article 125bis de la loi communale.

.../...

Article 30.

A l'alinéa 4, il y a lieu d'écrire dans le texte néerlandais "verscheidene veldwachters" au lieu de "meerdere veldwachters" et "voor een bepaalde duur of voor een bepaalde opdracht" au lieu de "voor een vastgestelde termijn of opdracht".

Article 31.

La disposition est superflue et doit être omise.

Article 33 (devenant l'article 32).

Afin d'assurer la concordance avec l'article 32 (devenant l'article 31), il convient d'ajouter, après les mots "gardes champêtres", les mots "autres que ceux que vise l'article (31)".

Article 34 (devenant l'article 33).

Il y a lieu d'écrire, au quatrième alinéa, "conserve la qualité" au lieu de "est revêtu de la qualité".

Article 36.

Dans le texte néerlandais de cet article, il convient d'écrire "binnen vierentwintig uren", "binnen veertien dagen" et "binnen veertig dagen" chaque fois sans l'article "de", et au paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu d'écrire : "De betrokkene kan bij de Koning beroep instellen tegen de beslissing van de gouverneur binnen veertien dagen nadat hem daarvan kennis is gegeven".

.../...

Article 41 (devenant l'article 40).

A l'alinéa 2, il y aurait lieu de préciser quelle est l'autorité qui est investie du pouvoir de prononcer la suspension et la révocation. Le texte néerlandais de l'alinéa devrait être rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 45 (devenant l'article 44).

Les trois derniers alinéas de l'article pourraient être remplacés par le texte suivant :

"Lorsque les membres de la police d'une commune poursuivent sur leur territoire l'auteur présumé d'une infraction ou un individu condamné du chef d'une infraction et que la poursuite continue sur le territoire d'une autre commune, ils peuvent appréhender eux-mêmes la personne poursuivie lorsque l'urgence des opérations rend impossible le recours aux autorités locales".

Article 46 (devenant l'article 45).

Il n'apparaît ni du texte de l'article, ni de l'exposé des motifs que la commission prévue est investie d'un pouvoir de décision. Il y aurait dès lors lieu de supprimer de son appellation les termes "et de coordination".

.../...

Dans la deuxième phrase, il y aurait lieu d'écrire :
"Le Roi en fixe la composition ...".

Article 49 (devenant l'article 48).

Le projet prévoit l'abrogation du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. Ce titre constitue notamment le fondement de la compétence réglementaire des autorités communales en matière de police. Il ne peut, dès lors, être abrogé.

De l'accord du fonctionnaire délégué, il est proposé de remplacer l'article 49 (devenant l'article 48) par les articles suivants :

"Article (48).-

Au Code d'instruction criminelle, sont apportées les modifications suivantes :

- 1° dans l'article 9, modifié par les lois du 10 juillet 1967 et du 10 octobre 1967, les mots "Par les gardes champêtres et les gardes forestiers; par les commissaires de police" sont remplacés par les mots "Par les membres du personnel de la police communale; Par les gardes forestiers et par les gardes champêtres particuliers";
- 2° l'article 10, abrogé par la loi du 10 juillet 1967, est rétabli dans la rédaction suivante :

"Article 10.

Les procès-verbaux établis en matière de police judiciaire indiquent l'identité et la qualité du verbalisant; ils sont datés et signés par celui-ci";

.../...

3° l'article 11, modifié par la loi du 10 juillet 1967, est remplacé par la disposition suivante :

"Article 11.

Dans les communes où il n'y a point de commissaire de police, les bourgmestres, ou à défaut de ceux-ci, les échevins, rechercheront les contraventions et les délits pour la recherche desquels des lois particulières leur donnent compétence, sans exception des infractions qui sont sous la surveillance spéciale des gardes forestiers et des gardes champêtres particuliers, à l'égard desquels ils auront concurrence et même prévention.

Les bourgmestres et échevins recevront les rapports, dénonciations ou plaintes qui sont relatifs à ces infractions.

Ils consigneront dans les procès-verbaux qu'ils rédigeront à cet effet, la nature et les circonstances des infractions, le temps et le lieu où elles auront été commises, ainsi que l'identité des personnes à la charge desquelles il existera des preuves ou des indices" ;

4° dans l'article 16, alinéa 1er, les mots "Les gardes champêtres et les gardes forestiers" sont remplacés par les mots "Les gardes forestiers et les gardes champêtres particuliers";

5° dans l'article 17, les mots "Les gardes champêtres et forestiers" sont remplacés par les mots "les gardes forestiers et les gardes champêtres particuliers";

.../...

6° dans l'article 20, modifié par la loi du 10 juillet 1967, les mots "Les procès-verbaux des gardes champêtres des communes, et ceux des gardes champêtres et forestiers des particuliers" sont remplacés par les mots "Les procès-verbaux des gardes forestiers particuliers et des gardes champêtres particuliers".

Article (49).-

Dans l'article 2 de la loi du 29 floréal an X relative aux contraventions en matière de grande voirie les mots "les commissaires de police" sont supprimés.

Article (50).-

Dans l'article 131 de la loi communale, le 12°, abrogé par la loi du 27 mai 1975, est rétabli dans la rédaction suivante : "12° les frais d'établissement et d'entretien d'une prison communale";

Article (51).-

Au Code rural, sont apportées les modifications suivantes :

1° l'article 61, alinéa 2, modifié par la loi du 30 janvier 1924, est abrogé;

2° dans l'article 63, alinéa 1er, modifié par la loi du 30 janvier 1924, les mots "le serment prescrit aux gardes champêtres des communes" sont remplacés par les mots "le serment prêté par les membres du personnel de la police communale";

.../...

3° l'article 67 est remplacé par la disposition suivante :

"Article 67.-

Les gardes forestiers de l'Etat, des communes et des établissements publics ont qualité pour constater, dans les champs, les infractions en matière de police rurale et forestière, de chasse et de pêche";

4° dans l'article 68, les mots "Ils sont autorisés" sont remplacés par les mots "Les membres du personnel de la police communale et de la gendarmerie, ainsi que les gardes cités à l'article 67 sont autorisés";

5° l'article 69 est remplacé par la disposition suivante :

"Article 69.-

Les gardes cités à l'article 67 ne pourront, sous peine d'une amende de 25 francs, se refuser à accompagner les membres du personnel de la police communale ou de la gendarmerie qui requièrent leur présence.

Ils sont tenus, en outre, de signer les procès-verbaux établis en leur présence; en cas de refus, les membres du personnel de la police communale en feront état dans leur procès-verbal".

6° dans l'article 71, les mots "Les gardes champêtres" sont remplacés par les mots "Les membres du personnel de la police communale";

.../...

- 7° dans l'article 76, les mots "Les gardes champêtres des communes, des établissements publics et des particuliers" sont remplacés par les mots "Les membres du personnel de la police communale et les gardes champêtres des établissements publics et des particuliers";
- 8° dans l'article 77, les mots "aux gardes champêtres des communes" sont remplacés par les mots "aux membres du personnel de la police communale";
- 9° dans l'article 78, les mots "à chaque garde champêtre communal" sont remplacés par les mots "à chaque membre du personnel de la police communale chargé de la police rurale et forestière";
- 10° dans l'article 84, alinéa 1er, les mots "par des gardes champêtres des communes, des établissements publics et des particuliers" sont remplacés par les mots "par les membres du personnel de la police communale et par des gardes champêtres des établissements publics ou des particuliers".

Article (52).-

Dans l'article 24, alinéa 1er, de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, les mots "commissaires de police" sont remplacés par les mots "agents de la police locale" et les mots "gardes champêtres" sont supprimés.

Article (53).-

Sont abrogés :

- 1° l'article 50 du décret du 8-10 juillet 1791 concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets y relatifs;

.../...

2° l'arrêté du Directoire exécutif du 2 germinal an IV contenant des mesures relatives à l'exécution des lois;

3° l'arrêté royal du 19 août 1819 contenant des dispositions sur l'exercice de la police judiciaire par les autorités communales;

4° dans la loi communale :

- a) l'article 105, modifié par la loi du 27 mai 1975;
- b) l'article 106;
- c) l'article 123, modifié par les lois du 30 janvier 1924 et du 14 février 1961;
- d) l'article 124, modifié par la loi du 30 janvier 1924;
- e) l'article 125, modifié par les lois du 30 janvier 1924, du 14 février 1961, du 27 mai 1975 et du 29 juin 1976;
- f) l'article 125bis, y inséré par la loi du 30 janvier 1924;
- g) l'article 126, modifié par la loi du 29 juin 1976;
- h) l'article 127, modifié par la loi du 30 juin 1842;
- i) l'article 127bis, y inséré par la loi du 18 octobre 1921 et modifié par l'arrêté royal du 14 août 1933 et par les lois du 3 juin 1957 et du 27 mai 1975;
- j) l'article 127ter et l'article 127quater, insérés par la loi du 18 octobre 1921 et modifiés par la loi du 27 mai 1975;
- k) l'article 128, modifié par la loi du 25 juin 1969;
- l) l'article 129, modifié par la loi du 29 juin 1976;
- m) l'article 129bis, y inséré par la loi du 30 janvier 1924;
- n) l'article 129ter, y inséré par la loi du 29 juin 1976;

.../...

5° l'arrêté royal du 31 mai 1845 désignant l'autorité devant laquelle aura lieu la prestation de serment des agents de la police;

6° dans le Code rural :

- a) l'article 51, modifié par l'arrêté royal n° 33 du 10 novembre 1934 et par la loi du 20 juillet 1973;
- b) l'article 52, modifié par l'arrêté royal n° 33 du 10 novembre 1934;
- c) l'article 55, modifié par les lois du 30 janvier 1924 et du 29 juin 1976;
- d) l'article 55bis, y inséré par la loi du 30 janvier 1924 et modifié par la loi du 29 juin 1976;
- e) l'article 56;
- f) les articles 57 à 59, modifiés par la loi du 29 juin 1976;
- g) l'article 60, modifié par les lois du 30 janvier 1924 et du 29 juin 1976;
- h) l'article 64, modifié par l'arrêté royal n° 33 du 10 novembre 1934;
- i) les articles 65 et 66;
- j) l'article 70, modifié par la loi du 10 octobre 1967;
- k) l'article 72, modifié par la loi du 30 janvier 1924;

.../...

- 7° l'article 1er, 7°, de l'arrêté royal du 25 août 1900 qui est relatif à l'exécution de la loi sur le commerce des bourgeons de résineux;
- 8° l'article 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1914 qui est relatif à la répression de la diffusion de nouvelles fausses relatives aux opérations de guerre".

Observation générale relative au
texte nééerlandais.

Les articles sont normalement groupés en chapitres, qui peuvent être divisés en "afdelingen" (sections), lesquelles peuvent, au besoin, être subdivisées en "onderafdelingen" (sous-sections).

Partout où les termes "sectie" ou "subsectie" sont utilisés dans l'avant-projet, il faut donc écrire "afdeling" ou "onderafdeling".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

Het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van wet bevat geen indieningsbesluit. Het zou in dat opzicht moeten worden aangevuld.

II.

Verscheidene bepalingen van het voorontwerp van wet zijn ontleend aan het decreet van 16-24 augustus 1790 betreffende de rechterlijke organisatie, aan de gemeentewet, aan het Veldwetboek of aan de wet op de rijkswacht. Maar in de teksten die het overneemt brengt het voorontwerp, naar gelang van het geval, min of meer belangrijke wijzigingen aan, zonder dat de redenen daarvoor duidelijk tot uiting komen of in de memorie van toelichting worden aangegeven.

Het hoeft geen betoog dat de wetgever bevoegd is om onder meer bepalingen van de gemeentewet en van het Veldwetboek te wijzigen, waarvan hij trouwens ook een aantal bepalingen opheft. Het is al even vanzelfsprekend dat hij, wanneer hij in een wet op de gemeentepolitie bepalingen overneemt die reeds bestaan in de wet op de rijkswacht, aan die bepalingen alle aanpassingen kan aanbrengen die hem dienstig lijken.

Maar het is vooral wanneer die verschillen tussen de oude en de nieuwe teksten alleen maar slaan op enkele woorden in een of meer zinnen, dat zij netelige interpretatieproblemen kunnen doen ontstaan. In bepaalde gevallen zijn de wijzigingen blijkbaar alleen maar het gevolg van het streven naar een betere redactie van een bepaling. In andere gevallen daarentegen heeft de Regering blijkbaar een wijziging ten gronde op het oog. De omstandige opmerkingen welke in dit advies worden geformuleerd bij de artikelen 6 en 7, tonen goed aan dat degenen die de wet zullen hebben uit te leggen twijfels

.../...

zouden kunnen hebben over de betekenis van de wijzigingen van sommige teksten, meer bepaald van oude teksten waarvan de rechtspraak de betekenis had gepreciseerd.

De Raad van State heeft niet voor alle artikelen van het voorontwerp alle mogelijke interpretaties onder ogen kunnen nemen die zouden kunnen worden gegeven aan de hiervoren-bedoelde wijzigingen van de bepalingen die aan de oorsprong liggen van de hem voor advies voorgelegde teksten. Hij heeft zich moeten beperken tot het beklemtonen van de belangrijkste wijzigingen ten gronde welke hij door sommige nieuwe lezingen in het vigerende recht aangebracht meent te zien.

De memorie van toelichting zou in feite iedere wijziging in de teksten die als model of als uitgangspunt hebben gediend, moeten verantwoorden door uitleg te verstrekken over de draagwijdte en de reden van die verschillende wijzigingen, hoe gering ze ook mogen zijn. Veel interpretatiemoeilijkheden zullen worden vermeden als duidelijk wordt gesteld dat aan een bepaalde nieuwe redactie slechts de voorkeur is gegeven omwille van de vorm, terwijl een andere ertoe strekt de huidige regel inhoudelijk te wijzigen om een bepaald doel te bereiken.

Ten slotte meent de Raad van State de aandacht van de wetgever te moeten vestigen op de bezwaren die verbonden zouden kunnen zijn aan de aanpassing van de bepalingen van de wet op de rijkswacht - ook al is die aanpassing op zichzelf gewettigd - welke het voorontwerp overneemt om ze toe te passen op de gemeentepolitie. Evenzo doen andere bepalingen, die de gemeentewet of het Veldwetboek wijzigen, strijdigheden ontstaan tussen de omschrijving van de opdrachten van de rijkswacht en die van de opdrachten van de

.../...

gemeentepolitie of tussen de wijzen waarop die opdrachten in elk van beide korpsen uitgeoefend zullen worden. Het streven naar samenhang in de wetgeving zou de wetgever er eerder moeten toe aanzetten om identieke bepalingen uit te vaardigen wanneer hij regelingen moet treffen voor gelijkaardige toestanden. Bij wijze van voorbeeld kunnen de artikelen 12 en 13 van het voorontwerp worden aangehaald; de aldaar bepaalde regels voor het optreden van de gemeentepolitie verschillen blijkbaar enigermate van de regels volgens dewelke de rijkswacht gelijkaardige opdrachten uitvoert. Gaat het om verbeteringen ten opzichte van de thans geldende bepalingen, dan zouden ze ongetwijfeld moeten worden uitgebreid tot de rijkswacht. Mocht de Regering het niet dienstig achten om in eenzelfde wetsontwerp bepalingen betreffende de politie en bepalingen betreffende de rijkswacht op te nemen, dan zou ze allicht haar voornemen te kennen kunnen geven om in de wet op de rijkswacht overeenkomstige verbeteringen aan te brengen door middel van een wetsontwerp, dat ze achteraf zou indienen.

III.

Hoofdstuk III "Personeel van de gemeentepolitie" (artikelen 21 tot 42) bevat een reeks bepalingen die veel overeenkomst vertonen met de artikelen 123 tot 129ter van de gemeentewet en met de artikelen 51 tot 60 en 64 en 65 van het Veldwetboek. Die nieuwe bepalingen zijn trouwens bestemd om in de plaats te komen van voornoemde artikelen van de gemeentewet en van het Veldwetboek, in de opheffing waarvan artikel 49 van het voorontwerp voorziet.

De bepalingen van het voorontwerp moeten evenwel niet de plaats innemen van de opgeheven artikelen, zomin in de gemeentewet als in het Veldwetboek. Zij zullen blijven staan in een afzonderlijke wet, die welke uit het

.../...

voorontwerp zal groeien en die in zekere zin de organieke wet betreffende de gemeentepolitie zal zijn. In de gemeentewet zal geen sprake meer zijn van commissarissen en agenten van politie, noch van veldwachters, behalve terloops in de artikelen 90 en 130 van die wet.

De nieuwe bepalingen vergroten in zekere mate de bevoegdheden van de Koning en van de gouverneur ten opzichte van de overheden en de agenten van de gemeentepolitie, zowel wat betreft de bevoegdheden die de Koning en de gouverneur rechtstreeks uitoefenen over die personeelsleden, als wat betreft het toezicht op de handelingen van de gemeenteoverheden in dat verband. Het is van belang dat aspect van het voorontwerp nader toe te lichten.

Volgens artikel 21 van het voorontwerp zal de Koning algemene bepalingen kunnen vaststellen waaraan de gemeenteraad zich zal moeten houden, niet alleen voor het bepalen van de personeelsformaties en van de voorwaarden inzake werving en bevordering, zoals artikel 84 van de gemeentewet thans reeds bepaalt, maar ook voor het vaststellen van de bezoldigingsregeling en van de weddeschalen - wat ook reeds is bepaald in artikel 71 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel (1) - en voor het administratief statuut en de voorwaarden inzake benoeming (2).

.../...

- - - - -
- (1) Bovendien moet worden gepreciseerd dat artikel 71 van de wet van 14 februari 1961 geen toepassing vindt op "de personeelsleden, bedoeld bij de wet van 3 juni 1957 tot wijziging der gemeentewet", waaronder zich de commissarissen van politie en hun adjuncten bevinden.
 - (2) Er mag in feite geen onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de voorwaarden inzake benoeming en anderzijds de voorwaarden inzake werving en bevordering; de voorwaarden inzake werving, bevordering en benoeming vormen bovendien een wezenlijk onderdeel van het administratief statuut.

Volgens hetzelfde artikel van het voorontwerp zal in al die aangelegenheden voor de besluiten van de gemeenteraad de goedkeuring van de Koning vereist zijn, terwijl de gemeentewet (artikel 84, samengelezen met de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) tot dusver alleen voor besluiten houdende vaststelling van de personeelsformaties de goedkeuring vereist ofwel van de Koning, ofwel van een gewestorgaan, en de besluiten houdende vaststelling van de bezoldigingsregelingen en van de weddeschalen krachtens artikel 71 van de eerderevermelde wet van 14 februari 1961, onder het goedkeuringstoezicht vallen (1).

De door de gemeentewet voorgeschreven procedure voor de benoeming van de commissarissen van politie ondergaat nauwelijks een wijziging : artikel 22 handhaaft het systeem volgens hetwelk de Koning benoemt uit een lijst van twee kandidaten, voorgedragen door de gemeenteraad, waaraan de burgemeester een derde kandidaat kan toevoegen. Maar zijn de voordrachten niet gedaan binnen de door de wet gestelde termijn of bieden de voorgedragen kandidaten geen voldoende waarborgen, dan zal, volgens het ontwerp, voortaan de gouverneur, en niet de bestendige deputatie, dat verzuim van de plaatselijke overheid goedmaken. Het optreden van de gouverneur, die hier de hiërarchisch ondergeschikte is van de Minister van Binnenlandse Zaken, in de plaats van de bestendige deputatie, die een overheid is welke minder afhankelijk is van het centraal gezag, gaat ongetwijfeld in de richting van een groter centralisme.

.../...

- (1) Volgens artikel 1 van het decreet van de Waalse Gewestraad van 15 februari 1984 tot wijziging van artikel 71, § 1, van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel "worden de door het derde lid (van artikel 71, § 1, van de wet van 14 februari 1961) aan de Koning en de gouverneur verleende bevoegdheden door de Executieve of door de haar gedelegeerde Minister uitgeoefend".

Voor de benoeming van de adjunct-commissarissen van politie stelt artikel 24 van het voorontwerp de goedkeuring van de Koning in de plaats van die van de gouverneur, welke voorgeschreven is in artikel 125 van de gemeentewet en van toepassing gebleven is zowel in het Vlaamse Gewest, als in het Brusselse Gewest, maar in het Vlaamse Gewest met die bijzonderheid dat de gouverneur er een orgaan van het Gewest is geworden. In het Waalse Gewest heeft artikel 2 van het decreet van de Waalse Gewestraad 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, artikel 125 van de gemeentewet gewijzigd : het toezicht berust ter zake bij de Gewestexecutieve of bij een van haar leden, wat betreft de benoeming van de adjunct-commissarissen van politie. Het voorontwerp van wet zou dus een weer-slag hebben op de bevoegdheden van sommige gewestelijke overheden.

Artikel 25 van het voorontwerp voert de schorsing van de commissarissen van politie voor een duur van zes maanden in en verleent aan de Koning de bevoegdheid om die schorsing uit te spreken. Tegelijk ontnemt het aan de burgemeester de bevoegdheid om de schorsing uit te spreken voor een termijn van een maand (huidig artikel 123, derde lid, van de gemeentewet). Het doet niet de bevoegdheid van de gouverneur teniet om de schorsing voor een maand uit te spreken, maar de gouverneur zal opnieuw een orgaan van de centrale overheid worden indien het toezicht specifiek is en georganiseerd wordt in een aangelegenheid waarvoor de nationale overheid bevoegd is.

Artikel 27 van het voorontwerp, dat handelt over de goedkeuring van de schorsing of van de afzetting van de adjunct-commissarissen van politie door de gemeenteraad,

.../...

stelt de Koning in de plaats van de gouverneur (1), in het Vlaamse Gewest, en in de plaats van de Executieve of van de door haar gedelegeerde Minister, in het Waalse Gewest. Hier ook zou het voorontwerp van wet een weerslag hebben op de bevoegdheden van de gewestelijke overheden of van een overheid die optreedt als een orgaan van het Gewest.

Uit artikel 32 van het voorontwerp vloeit voort dat de hoofdveldwachter wordt benoemd, niet meer door de gemeenteraad uit de veldwachters die hun ambt voltijds uitoefenen (artikel 129, § 2, van de gemeentewet), maar door de gouverneur uit kandidaten voorgedragen door de gemeenteraad en, eventueel, door de burgemeester.

De brigadechef omtrent wie artikel 34 van het voorontwerp nader stelt dat hij "zijn taak uitoefent onder het gezag van de arrondissementscommissaris" krijgt een belangrijke rol toegewezen door artikel 35 van het voorontwerp, dat hem onder meer belast met de coördinatie van de uitvoering van de administratieve en gerechtelijke taken van de veldpolitie en hem betreft bij de opleiding van de leden van die politie.

Artikel 36 van het voorontwerp eist niet langer het advies van de gemeenteraad vóór de afzetting van de veldwachters door de gouverneur. Handhaaft het enerzijds de bevoegdheid van de burgemeester om, met de goedkeuring van de gouverneur, de veldwachters voor een maand te schorsen, anderzijds staat het beroep bij de Koning tegen de beslissing van de

.../...

(1) De gouverneur optredend als orgaan van het Vlaamse Gewest, krachtens artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

gouverneur open. Het artikel kent aan de gemeenteraad de bevoegdheid toe om de veldwachters (of de hoofdveldwachters, de veldwachters in de gemeenten waar er slechts één dat ambt uitoefent, en de brigadechefs) af te zetten of te schorsen, maar op voorwaarde dat de gouverneur daaraan zijn goedkeuring verleent, tegen welke goedkeuring in beroep kan worden gekomen bij de Koning.

Ten slotte dient te worden aangehaald dat volgens artikel 39 van het voorontwerp "de kredieten ter bestrijding van de financiële last verbonden aan de betrekking van brigadechef" - welke financiële last thans op de gemeenten rust (artikel 57 van het Veldwetboek) - voortaan zullen "worden uitgetrokken op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken". Derhalve zal de veldwachter, die lid is van het gemeentepersoneel, na zijn benoeming tot brigadechef door de Staat bezoldigd worden. Het is blijkbaar zo dat in die omstandigheden, de brigadechef, die benoemd wordt door de gouverneur, zonder dat de gemeenteoverheid ook maar wordt geraadpleegd, die zijn taak uitoefent onder het gezag van de arrondissementscommissaris, en die betaald wordt door de Staat, zijn hoedanigheid van gemeentebeambte verliest en rijksambtenaar wordt.

+

Uit deze ontleding van de ontworpen wijzigingen in het statuut van de gemeentepolitie, blijkt dat het voorontwerp in de bestaande regeling geen ommezwaai of zelfs geen fundamentele verandering teweegbrengt, maar dat het wel een reeks wijzigingen - meestal eerder van ondergeschikt belang - bevat waarvan de algemene strekking is dat zij de rechtstreekse inmenging van de centrale overheid in het beheer van de gemeentelijke politiemacht versterken en het toezicht van de centrale overheden op de beslissingen van de gemeenteoverheden ten aanzien van het personeel van diezelfde politiemacht verscherpen.

+

+ +

Die strekking van het voorontwerp roept een eerste vraag op omtrent de verenigbaarheid met de Grondwet. Zijn de bepalingen van hoofdstuk III van het voorontwerp overeen te brengen met het beginsel van de gemeentelijke autonomie, zoals dat volgt uit de artikelen 31 en 108, tweede lid, 2°, van de Grondwet ?

De memorie van toelichting verklaart weliswaar dat "naar een harmonie is gestreefd tussen enerzijds de eerbiediging van de gemeentelijke autonomie en anderzijds de noodwendigheden van een bepaalde eenvormigheid in de rechtstoestandregeling van de gemeentepolitie". Er wordt zelfs, met nog meer nadruk, gesteld dat "het beginsel van de gemeentelijke autonomie uiteraard gevrijwaard wordt". Toch moet men er zich van vergewissen of de bepalingen van het voorontwerp wel degelijk aan die bedoeling beantwoorden.

Er is wel eens betoogd dat het beheer van het gemeentepersoneel een "gemeentelijk belang" vormt in de grondwettelijke betekenis van die term. Zelfs al is enige bemoeiing van de centrale overheid op dat gebied bezwaarlijk weg te denken, toch mag zij niet zo ver gaan dat zij de plaatselijke overheden de bevoegdheid ontnemt om de mensen te kiezen die hun diensten beheren, want dan zou zij de Grondwet schenden (1).

Nochtans moet worden toegegeven dat er op het specifieke gebied van het beleid inzake het personeel van de plaatselijke politie, van oudsher rechtstreekse inmenging van de centrale overheid is geweest en dat de commissarissen

.../...

(1) Betoog van de heer Ch. HUBERLANT op het Colloquium van Hoei, "L'autonomie communale en droit belge"; Brussel, Larcier, 1968, blz. 240 e.v., inz. blz. 242; in dat betoog werd hij bijgevallen door de heer A. MAST, verslaggever op het Colloquium.

van politie en de veldwachters reeds heel lang door de Koning of door de gouverneur worden benoemd (1). De bepalingen van de gemeentewet en van het Veldwetboek, welke die bevoegdheden aan de centrale overheid of aan haar vertegenwoordiger in de provincie verlenen, worden over het algemeen niet als ongrondwettelijk beschouwd.

In ieder geval, in dat opzicht brengt het voorontwerp niets nieuws. De gemeentewet bepaalt ook nu reeds dat de commissarissen van politie worden benoemd en afgezet door de Koning (artikel 123 van de gemeentewet) en dat de veldwachters door de gouverneur worden benoemd en kunnen worden afgezet (artikel 129, § 1 en § 3, van de gemeentewet).

Het komt de wetgever toe te bepalen wat van gemeentelijk belang is en wat van algemeen belang is. Het ligt dus ook in zijn bevoegdheid om de gemeentelijke autonomie in meerdere of mindere mate uit te breiden (2).

+

+

+

.../...

- (1) De oorspronkelijke tekst van de gemeentewet van 30 maart 1836 voorzag reeds in de benoeming en de afzetting van de commissarissen van politie door de Koning (artikel 123) en van de veldwachters door de gouverneur (artikel 129).
- (2) Zie in dit verband onder meer : A. MAST, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 8ste uitgave, Gent - Leuven, 1981, nr. 313, blz. 330 en volgende; J. DEMBOUR, "Droit administratif", 3de uitgave, Luik, 1978, nr. 68, blz. 121 en volgende; "L'Autonomie communale en droit belge", Colloquium van Hoei, voornoemd, passim.

Het voorontwerp stelt een tweede grondwettigheidsvraag aan de orde, doordat het een aantal bepalingen van de gemeentewet betreffende het toezicht vervangt.

Krachtens de artikelen 107quater en 108, derde lid, van de Grondwet en artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, behoort de uitoefening van het toezicht op de gemeenten, inzonderheid voor de handelingen van de gemeenteoverheden betreffende de politiemacht en de veldwachters, in het Waalse Gewest en in het Vlaamse Gewest, thans in beginsel tot de bevoegdheid van de Gewestexecutieven of, eventueel, van andere overheden die optreden als organen van de Gewesten. En alleen de Gewestraden zijn bevoegd voor "de organisatie van de procedures", dat is, onder meer, voor het bepalen van de overheden die bevoegd zijn om de handelingen van de gemeenteoverheden te vernietigen, goed te keuren of te schorsen. Er werd reeds gewag gemaakt van de twee decreten, beide van 15 februari 1984, waarbij de Waalse Gewestraad van die bevoegdheid gebruik heeft gemaakt.

In de memorie van toelichting van het voorontwerp, luidt de commentaar bij artikel 21 onder meer als volgt :

"Daar het gaat om een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoort, kan de wetgever een specifiek toezicht organiseren overeenkomstig artikel 7, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980".

De memorie van toelichting verstrekt weliswaar niet dezelfde commentaar bij de overige bepalingen van hoofdstuk III die betrekking hebben op het toezicht, maar die bepalingen gaan kennelijk van dezelfde opvatting uit.

.../...

Die opvatting, waardoor het hele hoofdstuk III van het voorontwerp lijkt te zijn geïnspireerd, is dus de volgende : de organisatie en het beheer van de plaatselijke politiemachten is een aangelegenheid die behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de nationale wetgever en bijgevolg kan deze op dat gebied het op de plaatselijke overheden uit te oefenen toezicht regelen, zelfs voor alleswat betrekking heeft op "de organisatie van de procedures".

Daaruit volgt dat volgens die zienswijze, de nationale overheden, zoals de Koning of de gouverneur, optredend als orgaan van de centrale macht, een gedeelte van het toezicht over de gemeenten, dat zowel in het Waalse als in het Vlaamse Gewest aan de Gewesten was overgedragen, opnieuw in handen zullen krijgen.

De wijziging welke het ontwerp zou aanbrengen in de toezichtsregeling die thans van kracht is in het Waalse Gewest, moge worden geïllustreerd aan de hand van een concreet voorbeeld. Krachtens artikel 2 van het 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, kan de adjunct-commissaris van politie thans alleen met goedkeuring van de Executieve of van de door haar gedelegeerde Minister, door de gemeenteraad geschorst of afgezet worden. De dag dat het voorontwerp van wet op de gemeentepolitie in werking zou treden, zou, volgens artikel 27, voor de afzetting en de schorsing van de adjunct-commissarissen van politie door de gemeenteraad, de goedkeuring van de Koning vereist zijn.

Om te begrijpen hoe een verantwoording kan worden gegeven voor het feit dat een bij decreet vastgestelde regel inzake toezicht aldus zou kunnen worden opgeheven en vervangen

.../...

door een in de nationale wet gestelde regel, dient te worden teruggegrepen naar artikel 7 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Dat artikel luidt als volgt :

"Tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren, de organisatie van de procedures alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten :

a) Wat betreft het gewoon administratief toezicht, dat elke vorm van toezicht omvat ingesteld door de gemeentewet, de provinciewet of de wet van 26 juli 1971; wat betreft inzonderheid de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties;

b) Voor de andere handelingen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de nationale overheid of de Gemeenschapsoverheid bevoegd is en waarvoor bij de wet of het decreet een specifiek toezicht is georganiseerd.

Bij overgangsmaatregel zijn de Gewesten echter niet bevoegd voor het gewoon administratief toezicht voor de provincie Brabant en de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966".

Het toezicht dat op de gemeenteoverheden wordt uitgeoefend inzake beheer van hun politiepersoneel en van hun veldwachters is thans een "gewoon toezicht"; aangezien het een vorm van toezicht is die door de gemeentewet is ingesteld. Dat verklaart de bevoegdheid van het Gewest, zowel voor de organisatie van de procedures als voor de uitoefening van het toezicht.

.../...

Het voorontwerp van wet, dat er van uitgaat dat de aangelegenheid tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort, strekt ertoe een stelsel van "specifiek toezicht" in de plaats te stellen van het huidig "gewoon toezicht". Derhalve zou, krachtens het hiervoren aangehaalde artikel 7, b, van de bijzondere wet, de uitoefening van het toezicht niet meer aan de Gewesten toekomen, maar zou de wetgever haar kunnen voorbehouden voor de centrale overheid zelf of voor de gouverneur, optredend als orgaan van de centrale overheid.

De memorie van toelichting van het ontwerp dat de bijzondere wet tot hervorming der instellingen is geworden, heeft de nieuwe begrippen "gewoon toezicht" en "specifiek toezicht" wat nader uitgelegd. Men leest er :

"Het Gewest is bevoegd voor het gewoon administratief toezicht. Deze (lees : Dit) omvat iedere vorm van toezicht ingesteld door de gemeentewet, de provinciewet of de wet van 26 juli 1971 houdende inrichting van de agglomeraties en federaties van gemeenten. Zij (lees : Het) betreft inzonderheid de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties en de andere handelingen van de ondergeschikte besturen, behoudens wat de handelingen betreft van de provincie Brabant en van de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8 van het koninklijk besluit van 18 juli 1966 houdende coördinatie van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Het specifiek administratief toezicht omvat iedere vorm van toezicht, ingesteld bij decreet of bij een andere wet dan deze vermeld in de vorige alinea" (1).

.../...

(1) Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, blz. 33. In het verslag van de Commissie van de Kamer heeft de Eerste Minister die definities herhaald; in de definitie van het gewoon toezicht liet hij evenwel de uitzondering weg welke gemaakt was voor de provincie Brabant en voor de gemeenten met een bijzonder taalstelsel (gedr. st., Kamer, 1977-1980, nr. 627/10, blz. 116).

Als men zich houdt aan de letter van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van de hierboven aangehaalde definities, kan iedere wetgever - hij weze nationaal, gewestelijk of communautair - een stelsel van specifiek toezicht instellen in alle tot zijn bevoegdheid behorende aangelegenheden waarin de lagere overheden beslissingen kunnen nemen. Het toepassingsgebied van de in de gemeentewet bepaalde vormen van toezicht zou geleidelijk dermate beperkt kunnen zijn dat de Gewesten uiteindelijk nog slechts toezicht zouden uitoefenen in de aangelegenheden waarvoor zij decreten kunnen uitvaardigen.

Volgens die opvatting stelt het voorontwerp, gewoon door het feit dat het sommige artikelen van de gemeentewet vervangt door bepalingen die niet in diezelfde wet komen te staan, een specifiek toezicht in de plaats van het gewoon toezicht. In het uiterste geval, als de artikelen 123 tot 129ter van de gemeentewet als zodanig en zonder wijziging in een nieuwe wet zouden worden overgenomen, en die wet los zou blijven staan van de gemeentewet, zou het toezicht, dat volgens die bepalingen aan de Koning zou toekomen, en dat thans, krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aan de Gewestexecutieven toekomt voor de gemeenten die behoren tot het Waalse of tot het Vlaamse Gewest, meteen opnieuw naar de nationale overheid gaan.

Een zo formalistische opvatting van de begrippen gewoon toezicht en specifiek toezicht zou onaanvaardbaar zijn.

Toen de wetgever het had over hetgeen hij "het gewoon toezicht" heeft genoemd, had hij het toezicht op het oog dat ten aanzien van de gemeenteoverheden wordt uitgeoefend, enerzijds wanneer deze in het kader van de gemeentelijke autonomie handelen om aangelegenheden van gemeentelijk belang te regelen, anderzijds, wanneer die overheden

.../...

deelnemen aan het beheer van de belangen die niet uitsluitend gemeentelijke belangen zijn maar geregeld worden in het territoriaal kader van de gemeente, maar dan beschouwd als gedecentraliseerd bestuur (1). In beide gevallen immers zijn de gemeenteoverheden onderworpen aan het door de gemeentewet ingestelde toezicht.

Specifiek toezicht kan er alleen zijn in aangelegenheden die niet uitsluitend van gemeentelijk belang zijn en waarvoor de procédés van het gewoon toezicht ontoereikend blijken. In aangelegenheden die verder reiken dan het gemeentelijk belang en de belangen van een heel Gewest, van een hele Gemeenschap of van de hele Staat raken, kan de bevoegde nationale, communautaire of gewestelijke wetgever oordelen dat de toepassing van de regels die hij vaststelt, ten minste gedeeltelijk moet worden opgedragen aan plaatselijke overheden, maar dat het nodig is dat een hogere overheid een bijzondere controle uitoefent die strenger is en beter aangepast dan de controle door middel van alle vormen van toezicht die volgen uit de toepassing van de gemeentewet. In die gevallen stelt de wetgever een specifiek toezicht in.

Zodanig specifiek toezicht bestond reeds in het verleden, vooraleer de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd aangenomen. Aldus kan, op het gebied van het lager onderwijs, een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit van ambtswege de nodige maatregelen afkondigen voor de oprichting,

.../...

- (1) Over het onderscheid tussen de aangelegenheden van uitsluitend gemeentelijk belang en de aangelegenheden van "algemeen" (nationaal, communautair of gewestelijk) belang welke toevertrouwd zijn aan autonoom geachte plaatselijke overheden : zie J. DEMBOUR, op. cit., nr. 337, blz. 483 en volgende.

het onderhoud en het bestuur van een lagere school, wanneer de gemeente verzuimt haar verplichtingen dienaangaande na te komen, en kan het een speciaal commissaris belasten met de uitvoering van die maatregelen (artikel 24 van de wetten op het lager onderwijs, gecoördineerd op 20 augustus 1957). Ook artikel 24 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw voorziet in een specifiek toezicht met vervangend optreden voor het geval dat een gemeente verzuimt de in artikel 14 van de wet bedoelde plannen van aanleg aan te nemen. Ook is er nog artikel 34 van de wet van 23 december 1974 betreffende de budgettaire voorstellen 1974-1975, dat de verrichtingen betreffende de aankoop, de huur of de financieringshuur van materieel voor informatieverwerking of betreffende de levering van toepassingsprogramma's en van diensten op dat gebied, onderwerpt aan een bijzonder goedkeuringsmechanisme, namelijk de goedkeuring door de Koning op voorstel van de Minister van Binnenlandse Zaken, wanneer tot zulke verrichtingen wordt besloten door de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en de federaties van gemeenten. Met zijn arrest Gemeente Sambreville, nr. 23.519, van 5 oktober 1983, heeft de Raad van State beslist dat het aldus ingestelde toezicht "een specifiek toezicht" was "in de zin van artikel 7, eerste lid, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980".

Als besluit kan worden gesteld dat het gewoon toezicht het toezicht van gemeen recht is, namelijk het toezicht dat uitgeoefend wordt wanneer de aangelegenheid uitsluitend van gemeentelijk belang is of wanneer de aangelegenheid tegelijk onder het gemeentelijk belang en onder een hoger belang ressorteert, zonder dat de bevoegde wetgever een strengere controle vanwege de hogere overheid noodzakelijk acht. Het specifiek toezicht daarentegen, is datgene dat van de regels van het gewoon toezicht afwijkt om de overheid die instaat voor het nationaal, communautair of gewestelijk belang in staat te stellen dat belang te beschermen tegen ondoordachte initiatieven of schuldig verzuim van de plaatselijke overheid.

.../...

Die interpretatie van de begrippen gewoon toezicht en specifiek toezicht vindt enige bevestiging in de tekst zelf van de bijzondere wet. Artikel 7 omschrijft het gewoon toezicht eerst door te verwijzen naar drie wetten; daarna preciseert het dat dit gewoon toezicht datgene is dat wordt uitgeoefend "wat betreft inzonderheid de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties" (1). De in artikel 7 vermelde wetten, en inzonderheid de gemeentewet wat betreft de gemeentebegrotingen, de gemeenterekeningen en de kaders van het gemeentepersoneel, regelen het toezicht op de beslissingen van de overheden van de gemeenten, van de agglomeraties en federaties van gemeenten en van de provincies, die daarop betrekking hebben. De toelichting welke artikel 7 verstrekt is dus op het eerste gezicht overbodig. Toch is zij niet zonder betekenis. De zaken die zij aanwijst - de begrotingen, de rekeningen, de personeelsformaties - en die, zo niet uitsluitend dan toch overwegend, zaken zijn waarmee hetzij het gemeentelijk belang, hetzij het belang van de agglomeratie of van de federatie van gemeenten, of ook nog het provinciaal belang gemoeid zijn, liggen op een gebied waar de bijzondere wet alleen het toezicht van de Gewesten aanvaardt. De beslissingen van de gedecentraliseerde overheden betreffende die zaken zouden niet aan het gewoon toezicht kunnen worden onttrokken, zelfs niet door een wet tot wijziging van de gemeentewet, van de wet houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten of van de provinciewet. Zo verbiedt de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bijvoorbeeld, dat een wet op de gemeentefinanciën de bepalingen betreffende de rekeningen en de begrotingen van de gemeente uit de gemeentewet zou lichten en de besluiten van de gemeenteraden

.../...

- (1) In verband met dit zinsdeel van artikel 7 bevat het verslag van de Commissie van de Kamer over het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, alleen de volgende aanwijzing : "In antwoord op een vraag verklaart de Eerste Minister ten slotte dat het woord "inzonderheid" in het eerste lid, a), louter verklarend wordt bedoeld" (Gedr. St. Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, blz. 117).

houdende goedkeuring van de begrotingen en de jaarrekeningen aan het toezicht van de centrale overheid zou onderwerpen. Een louter formele opvatting van het begrip gewoon toezicht moet dus van de hand worden gewezen. De aandacht dient te worden gevestigd op het woord "inzonderheid", dat voorkomt aan het slot van artikel 7, eerste lid, a, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 : het houdt in dat er andere aangelegenheden zijn dan die welke uitdrukkelijk zijn genoemd, waarvoor de handelingen van de gemeenteoverheden aan het gewoon toezicht onderworpen zijn en moeten blijven.

In de aangelegenheid waarover het voorontwerp van wet handelt, kan de wetgever kiezen tussen twee regelingen.

Volgens de eerste regeling zal de wetgever er van uitgaan dat de organisatie en het beheer van het politiepersoneel niet behoren of, juist, niet meer behoren tot de sfeer van de gemeentelijke autonomie. De overwegingen van algemeen belang zijn daarbij doorslaggevend. De gemeenteoverheden treden alleen maar op als organen van een territoriaal gèdeconcentreerd (en niet gedecentraliseerd) bestuur, voor rekening van de centrale overheid. De gemeentelijke politiemachten vormen tezamen een nationale politie die, in laatste instantie, onderworpen is aan het gezag van de Koning en van de Minister van Binnenlandse Zaken. In dat geval kan de nationale wetgever de bevoegdheden van de gemeenteoverheden natuurlijk streng afbakenen en kan hij voor de centrale uitvoerende macht verschillende mogelijkheden tot rechtstreekse inmenging open houden. Ook kan hij in dezelfde hypothese, bijzondere controlemethoden invoeren, die hem in staat stellen elke nalatigheid en elke ongepaste beslissing van de plaatselijke overheid te ondervangen : hij kan voorzien in een specifiek toezicht op de handelingen van de plaatselijke overheden betreffende de organisatie en het beheer van het politiepersoneel.

.../...

Deze regeling kan zeer normaal tot stand worden gebracht door een van de gemeentewet onderscheiden wet, zoals die waarin het voorontwerp voorziet.

De tweede regeling veronderstelt dat de wetgever aanneemt dat de organisatie en het beheer van de plaatselijke politiemacht aangelegenheden van gemeentelijk belang blijven. De nationale uitvoerende macht beschikt over de rijkswacht en het leger. De plaatselijke openbare macht belangt de Staat slechts in bijkomende orde aan. Als principe blijft dan de gemeentelijke autonomie voorop staan. In dat geval is het instellen van een specifiek toezicht in de zin van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet gewettigd. Bijgevolg blijven de uitoefening van het toezicht en de organisatie van de procedures behoren tot de bevoegdheid van de Gewesten, wat het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest betreft.

De wetgever kan wel in een groter aantal gevallen en in sterkere mate het centraal gezag rechtstreeks laten optreden om algemene regels, bijvoorbeeld, inzake de bezoldigingsregeling of het administratief statuut, vast te stellen of om bepaalde overheden, zoals de commissarissen van politie en hun adjuncten te benoemen of af te zetten. Hij kan ook het toezicht naar de vorm wijzigen of voorzien in nieuwe gevallen van, bijvoorbeeld, goedkeurings- of machtigingstoezicht.

Ter wille van de overeenstemming met de bepalingen van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ware het in dat geval verkieslijk dat de wetgever de nieuwe wijzen van toezicht, welke hij mocht vaststellen, in de gemeentewet zelf zou opnemen. Maar zelfs al deed hij het niet, dan nog zouden de organisatie van de toezichtsprocedures en de aanwijzing van de met dat toezicht belaste overheden, aan de Gewesten toekomen.

.../...

De Regering heeft geen duidelijke keuze gemaakt tussen die beide regelingen. Zoals reeds is gezegd, verklaart zij in de memorie van toelichting dat zij een specifiek toezicht wil instellen, wat zou veronderstellen dat zij voor de eerste regeling heeft gekozen. Maar zij heeft voornemens in de andere zin te kennen gegeven.

Zoals reeds werd opgemerkt, maakt de memorie van toelichting eerst gewag van haar streven om de gemeentelijke autonomie te eerbiedigen en het beginsel ervan te vrijwaren. Bovendien wordt het voorontwerp voorgesteld als een aanpassing aan de "sociologische evolutie", niet als een ingrijpende hervorming. "Dat ontwerp vormt dus in geen geval een breuk met het verleden. Het laat zich integendeel inspireren door de fundamentele principes die de wetgever sinds nagenoeg twee eeuwen hebben geleid en die aan de behoeften van onze tijd zijn aangepast", aldus de memorie van toelichting.

Vervolgens heeft de Minister van Binnenlandse Zaken in een brief van 16 april 1984, gericht aan de adjunct-auditeur-generaal bij de Raad van State, medegedeeld dat de ontworpen wetgeving wel degelijk tot doel heeft, in de mate van het mogelijke en met inachtneming van het beginsel van de eenvormigheid van de inrichting van de gemeenten, een eenvormigheid van de gemeentelijke politiekorpsen tot stand te brengen. Ter verantwoording van de verordnungsbevoegdheid welke het voorontwerp aan de Koning verleent ten aanzien van het statuut van het personeel van de gemeentepolitie vervolgt de Minister met de verklaring dat de gemeentepolitie taken op zich neemt die verder reiken dan het gemeentelijk belang. Ten slotte voegt hij er nog aan toe dat zijn ontwerp overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet eenvormige regels wil vaststellen voor het hele land.

.../...

Met de in die brief gebruikte termen "gemeentelijke politiekorpsen" en "gemeentepolitie", wordt bevestigd dat die plaatselijke openbare machten hun huidig karakter moeten bewaren. De verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet is nog meer betekenisvol. Die grondwetsbepaling geeft immers de beginselen van de inrichting van de gemeenten en de provincies aan, onder meer "de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is" en "het optreden van de toezichthoudende overheid of van de wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of algemeen belang geschaad". Artikel 108 van de Grondwet betreft de gemeenten, in zover zij gedecentraliseerde en autonome overheden zijn, en het voorontwerp, dat zich aandient als een voorziening welke "overeenkomstig" dat artikel wordt uitgevaardigd, moet zelf worden uitgelegd in die zin dat de gemeenteoverheden wat deze aangelegenheid betreft overheden zijn die een organieke autonomie bezitten, en die niet zomaar instrumenten zijn in het kader van de administratieve deconcentratie.

Indien de Regering het werkelijk zo bedoelt, moeten artikel 2, eerste lid, van het voorontwerp en talrijke bepalingen van hoofdstuk III in hun gevolgen beperkt worden tot de gemeenten van het Brusselse Gewest en tot de gemeenten welke bedoeld zijn in de artikelen 7 en 8 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Voor de andere gemeenten, die onderworpen zijn aan het gewoon toezicht van de Gewesten, zullen de bepalingen van het voorontwerp derwijze moeten worden aangepast dat ze geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van het Vlaamse en het Waalse Gewest om de overheden aan te wijzen die voor het uitoefenen van het toezicht bevoegd zijn, en om de procedures te organiseren.

Die laatste opmerking geldt voor artikel 2, eerste lid, artikel 21, tweede lid, artikel 22, derde en vierde lid, artikel 24, § 1, artikel 27, tweede en derde lid, artikel 29, tweede en derde lid, en artikel 36, § 2 en § 3.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.BEPALEND GEDEELTE.Artikel 1.

De tweede volzin zou juist zijn indien hij als volgt werd geredigeerd :

"De opdrachten ervan hebben zowel een preventief als een repressief karakter".

Die formule sluit trouwens nauw aan bij die welke gebruikt is in artikel 14 van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht.

Artikel 2.

Blijkens de uitleg die de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State heeft verstrekt, zou de beslissing waarbij de gemeenteraad opteert voor het karakter van stads- of veldpolitie, niet moeten worden gemotiveerd, terwijl de weigering om die beslissing goed te keuren wel zou moeten worden gemotiveerd. Die laatste verduidelijking zou in de tekst moeten worden aangebracht.

In de Nederlandse tekst van het eerste lid schrijven men "met goedkeuring van de Koning" in plaats van "mits goedkeuring van de Koning".

Artikel 3.

Het eerste lid zou beter als volgt worden geredigeerd :

"De burgemeester is het hoofd van de gemeentepolitie in de uitoefening van dezer opdrachten van administratieve politie".

.../...

De strekking van de laatste volzin van het tweede lid is de Raad van State niet duidelijk, gelet op de opsomming van de taken in de tweede volzin van het lid.

Artikel 4.

De tekst 30 zou zo kunnen worden uitgelegd dat de gemeentepolitie niet tot opdracht heeft toe te zien op de naleving van de verordeningen van provinciale politie.

Men schrijve derhalve "... op de naleving van de wetten en de verordeningen van politie, alsook op de handhaving van de openbare orde".

Artikel 6.

Artikel 6 is in ruime mate ontleend aan de artikelen 32 en 33 van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht.

Het eerste lid van artikel 6 neemt, in verband met de gemeentepolitie, de bewoordingen over die artikel 32 en artikel 33, eerste lid, van de wet van 2 december 1957 gebruiken in verband met de rijkswacht. Bij dat lid is slechts een enkele opmerking te maken : het lijkt niet geraten de twee volzinnen waaruit dat lid bestaat, samen te brengen in een enkel lid, aangezien de eerste volzin betrekking heeft op "elke grote volkstoeloop" terwijl de tweede handelt over "alle gewapende samenscholingen", en die begrippen "grote volkstoeloop" en "gewapende samenschooling" uiteraard niet mogen worden verward. De wet op de rijkswacht had de twee bepalingen trouwens in twee verschillende artikelen ondergebracht.

Het tweede en het derde lid zijn verwant met het tweede en het derde lid van artikel 33 van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht, maar ze wijken er gevoelig van af.

.../...

Artikel 33, tweede en derde lid, van de wet van 2 december 1957 bepalen in verband met de rijkswacht :

"Eveneens drijft zij uiteen de ongewapende samenscholingen gevormd ter bevrijding van gevangenen en veroordeelden, tot het overvallen, plunderen en verwoesten van eigendommen, of tot het plegen van aanslag op het leven van personen.

Zij drijft de ongewapende samenscholingen uiteen die zich verzetten tegen de uitvoering van de wet, van een vonnis of van een dwangbevel. Zij drijft eveneens de woelige samenscholingen uiteen gevormd met overtreding van een politie-verordening".

Het tweede lid is de bijna woordelijke weergave van het eerste van de bovenstaande twee leden. Men stelt nochtans een verschil vast : de woorden "tot het plegen van aanslag op het leven van personen" worden vervangen door de woorden "tot het plegen van aanslagen op de lichamelijke gaafheid of het leven van personen". Bij vergelijking van die twee teksten krijgt men de indruk dat de gemeentepolitie, volgens het ontwerp, de bevoegdheid en de plicht zou hebben om een samenschooling uiteen te drijven in bepaalde gevallen waarin de rijkswacht dat niet zou mogen doen. Mocht de Regering het zo bedoelen, dan zou de memorie van toelichting dat blijkbaar moeten vermelden en zou zij de reden ervan moeten opgeven. De aan de Raad van State voorgelegde memorie van toelichting beperkt zich tot een verwijzing naar artikel 33 van de wet op de rijkswacht, alsof dat model strikt was gekopieerd.

Het derde lid wijkt nog meer af van de hierboven aangehaalde tekst van het derde lid van artikel 33 van de wet op de rijkswacht, meer bepaald doordat het twee afzonderlijke bepalingen van de wet van 2 december 1957 in een enkele volzin samenbrengt.

.../...

De wet op de rijkswacht heeft het over de uiteendrijving van de "woelige samenscholingen gevormd met overtreding van een politieverordening". In het bedoelde geval gaat het dus om een politieverordening die bepaalde samenscholingen verbiedt, en om de overtreding van die verordening door een groep onruststokers. Het derde lid van artikel 6 van het ontwerp gelast de gemeentepolitie "de ongewapende samenscholingen uiteen (te drijven) die zich verzetten tegen een politieverordening". Er is geen sprake meer van "woelige samenscholingen", maar van "ongewapende samenscholingen", en zij worden blijkbaar bedoeld in alle gevallen waarin zij zich verzetten tegen elke politieverordening van welke aard ook, zelfs al is deze niet een verordening die samenscholingen verbiedt.

Daarenboven handelt het derde lid over samenscholingen "die zich verzetten tegen de uitvoering van een wet, een besluit van algemeen bestuur of een gerechtelijke beslissing", en wordt de vermelding van het besluit van algemeen bestuur - welke vermelding in de tekst van de wet op de rijkswacht niet voorkomt - toegevoegd zonder dat gewag wordt gemaakt van de besluiten van provinciaal of gemeentelijk bestuur. Ten slotte werd het verzet van een samenschooling tegen de uitvoering van een dwangbevel in het ontwerp achterwege gelaten.

Het is de Raad van State niet duidelijk welke de juiste strekking en, nog minder, welke de verantwoording is van die wijzigingen ten gronde, die worden aangebracht in de regels van de wet op de rijkswacht die als model hebben gediend. Een nauwkeurige verantwoording in de memorie van toelichting zou des te nuttiger zijn daar de wet hier beperkingen stelt aan de vrijheid van vergadering die door artikel 19 van de Grondwet gewaarborgd en door artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fun-

.../...

damentele vrijheden erkend is.

Artikel 7.

Het eerste lid van het artikel luidt als volgt :

"In de gevallen bedoeld in de artikelen 4 en 6 kunnen de onluststokers het voorwerp zijn van een maatregel van administratieve aanhouding die niet langer mag duren dan noodzakelijk en in geen geval meer dan vierentwintig uren".

Het voorontwerp voert hier blijkbaar een nieuwigheid in, in die zin dat het niet rechtstreeks uitgaat van enige bepaling van de wet op de rijkswacht, noch van enige bepaling van de gemeentewet.

Nu is het begrip "administratieve aanhouding" in ons positief recht niet onbekend, ook al komt de uitdrukking als zodanig niet voor in enige tekst.

Algemeen wordt aangenomen dat artikel 7 van de Grondwet, hetwelk bepaalt dat "behalve bij ontdekking op heterdaad, niemand kan worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter", geen toepassing vindt op de administratieve veiligheidsmaatregelen tot voorlopige afzondering van dronkaards, geesteszieken of andere personen die de openbare rust verstoren.

P. WIGNY schrijft in dat verband :

"Il est traditionnel que la police puisse arrêter des individus qui vont commettre une infraction, qui troublent l'ordre public, qui ne font pas connaître leur identité ou qui doivent être protégés contre une agitation publique". Er van uitgaande dat dit optreden noodzakelijk is, oordeelt de auteur :

.../...

"l'esprit de l'article 7 de la Constitution est respecté si la collocation ne dure pas au-delà de vingt-quatre heures"(1).

Van administratieve aanhouding zijn in de rechtspraak maar weinig voorbeelden aan te wijzen. Er kunnen alleen twee arresten van het Hof van beroep van Brussel worden aangehaald, een van 24 juli 1858 (2) en een ander van 1 april 1949 (3). In deze laatste beslissing wordt gesteld : "tout individu suspect peut être appréhendé par la police ou la gendarmerie et, au besoin, fouillé ; ... il ne s'agit point là d'arrestation au sens de l'article 7 de la Constitution, mais de l'usage d'un droit trouvant sa source dans les articles 8, 9 et 10 du décret des 1er février - 28 mars 1792, 7 et 8, titre III, du décret du 10 vendémiaire an IV, 8 de l'arrêté du 2 germinal an IV, 14 de l'arrêté royal du 30 janvier 1815 et l'arrêté royal du 9 octobre 1816". De verschillende teksten

.../...

- (1) P. WIGNY, "Droit constitutionnel, Principes et droit positif", Brussel, Bruylant, 1952, nr. 196, blz. 313 en 314. Zie ook : A.MAST en J. DUJARDIN, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk recht, 7de druk, Story-Scientia, Gent, 1983, nr. 461, blz. 521 en 522 : "Van de regel dat niemand kan aangehouden worden dan krachtens een bevel van de rechter wordt afgeweken, niet enkel in geval van ontdekking op heterdaad, maar ook wanneer het gaat om zogezegde administratieve veiligheidsmaatregelen van korte duur en om de eigenlijke gevangenneming". Zie ook het advies van de Raad van State van 19 maart 1956 over het ontwerp van wet op de rijkswacht (Senaat, 1955-1956, gedr. st. nr. 355, blz. 30, met betrekking tot artikel 25).
- (2) Pas., 1858, II, 303. Die zeer oude beslissing beroept zich op artikel 19 van het Wetboek van 3 brumaire jaar IV, dat in België geen gelding meer schijnt te hebben, voor zover het die ooit heeft gehad.
- (3) J.T., 1949, blz. 512.

waarnaar die beslissing verwijst, dateren van vóór de Grondwet en men kan zich dan ook afvragen of zij daarna zijn blijven bestaan. In ieder geval is het zo dat de bepalingen van het decreet van 1792 en van het decreet van 10 vendémiaire jaar IV, die in het arrest worden genoemd, uitdrukkelijk zijn opgeheven door de wet van 14 augustus 1974 op de paspoorten. Het besluit van het Directoire van 2 germinal jaar IV werd niet opgenomen in de "Recueil de la législation générale en vigueur en Belgique", omdat de auteurs van die verzameling van mening waren dat dit besluit impliciet was opgeheven bij de wet van 14 ventôse jaar XI op de afkondiging, de gevolgen en de toepassing van de wetten. Het koninklijk besluit van 30 januari 1815 houdende algemeen reglement op de politie, de tucht en de dienst der marechaussee werd uitdrukkelijk opgeheven bij artikel 71 van de wet op de rijks-wacht. Het koninklijk besluit van 9 oktober 1816 betreffende de maatregelen die moeten worden genomen ten aanzien van diegenen die geen paspoort hebben, werd niet formeel opgeheven, maar het werd ook niet bekendgemaakt, zodat het thans al evenmin toepassing lijkt te vinden.

De meeste auteurs stellen vast dat er administratieve aanhoudingen plaatshebben en merken met Paul ERRERA (1) op dat die praktijk naar streng recht bezwaarlijk te verantwoorden is. Fr. DELPEREE zegt daarover het volgende : "Force est de reconnaître que le fondement constitutionnel de ces décisions, dont certaines s'apparentent à de véritables sanctions, n'est pas toujours explicite" (2).

.../...

(1) "Traité de droit public belge", 2e uitg., Giard en Brière, Parijs, 1918, § 36, blz. 52.

(2) "Droit constitutionnel, t. I, les données constitutionnelles", Larcier, Brussel, 1980, nr. 116, blz. 205-206.

Sommige wetteksten lijken niettemin de maatregelen te wettigen die het vaakst als voorbeelden van "administratieve aanhoudingen" worden genoemd :

Artikel 3 van titel XI van het decreet van 16-24 augustus 1790 betreffende de rechterlijke organisatie geeft een opsomming van de "zaken van politie (die) aan de waakzaamheid en het gezag van het gemeentebestuur (worden) toevertrouwd", en vermeldt daarbij onder meer : "het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen, zoals op jaarmarkten en markten, bij openbare gemakkelikheden en plechtigheden, vertoningen en spelen, in drankgelegenheden, kerken en andere openbare plaatsen" (1). Die opdracht van de gemeenteoverheden houdt in dat, wanneer overredingskracht niet volstaat om een woelige samenschooling uiteen te drijven, de politieagenten die onder die overheden ressorteren degenen die de openbare rust verstoren, met geweld tijdelijk kunnen verwijderen en hen gevangen kunnen houden gedurende de tijd die nodig is opdat de kalmte zou terugkeren op de openbare plaats waar de incidenten zich hebben voorgedaan (2). Die maatregelen tot verwijdering van rustverstoorders zijn niet strijdig met artikel 7 van de Grondwet aangezien de wet er impliciet

.../...

- (1) Artikel 49 van het ontwerp voorziet in de opheffing van titel XI van dat decreet van 16-24 augustus 1790.
- (2) Zie de motieven van het vonnis dat werd bevestigd door eerderevermeld arrest van 24 juli 1858 : "... le but de la police administrative ... est de maintenir l'ordre public et de prévenir les délits; ... pour atteindre ce but, il n'existe d'autre moyen, en cas de bruits et de tapages injurieux auxquels les injonctions de l'autorité ne parviennent pas à mettre fin, que d'éloigner momentanément par la force les principaux auteurs du désordre, de l'endroit où il se commet ; ... ces mesures passagères ne constituent pas des arrestations dans le sens de l'article 7 de la Constitution, auquel on ne peut raisonnablement donner pour conséquence de tolérer la continuation des troubles sur la voie publique".

Zie ook J. VELU, "Notes de droit public", 2de uitg., 1977-1978, t.III, blz. 822.

in voorziet en ze niet gebonden zijn aan een rechtsvervolging (1), maar een zuiver administratief karakter behouden. Het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat "de be-

.../...

- (1) De administratieve aanhouding moet worden onderscheiden van de voorlopige aanhouding welke wordt verricht door agenten van de gerechtelijke politie die, op het ogenblik van de aanhouding, geen bevel tot aanhouding bij zich hebben, maar niettemin optreden in het kader van een rechtsvervolging. Het Hof van Cassatie heeft beslist dat de agenten van de gerechtelijke politie de vermoedelijke dader van een misdaad of van een wanbedrijf voorlopig kunnen aanhouden, op voorwaarde dat binnen vierentwintig uren een bevel tot aanhouding wordt uitgevaardigd en dat dit bevel binnen dezelfde tijd aan de betrokkene wordt betekend (Cass. 21 oktober 1901, Pas., 1902, I, 15; zie ook Cass. 17 augustus 1979, Arr. Cass., 1978-1979, 1349; 5 februari 1980, ibid. 1979-1980, 659, en Rev. dr. pén. et crim., 1981, 701, met de conclusies van advocaat-generaal R. CHARLES). De administratieve aanhouding kan eventueel verband houden met een misdrijf, maar zij is geen voorlopige hechtenis; er kan worden toe besloten hoewel het feit niet strafbaar is met gevangenisstraf van drie maanden; er kan zelfs worden toe besloten ook al heeft de aangehoudene geen enkel misdrijf gepleegd, en zij zal niet, zoals de vrijheidsberovende maatregelen die tijdens een strafonderzoek worden genomen, onderworpen zijn aan de controle van de rechtbank, tenzij de aangehoudene de zaak bij het gerecht aanhangig maakt.

voegdheid van de gemeentelijke overheden tot het nemen van maatregelen die voor de handhaving van de openbare orde en rust vereist zijn, niet onbestaanbaar is met de bij de Grondwet gewaarborgde vrijheden" (1).

Hetzelfde artikel 3 van titel XI van het decreet van 16-24 augustus 1790 deelt ook in bij de zaken van politie die aan de plaatselijke overheden worden toevertrouwd : "het voorkomen of verhelpen van hinderlijke voorvallen waartoe in vrijheid gelaten zinnelozen en razenden (...) aanleiding kunnen geven". Artikel 95 van de gemeentewet heeft die formule bijna woordelijk overgenomen en bepaalt nader : "Is het noodzakelijk de zinneloze of de razende in een krankzinnigengesticht te plaatsen, dan wordt daarin voorzien door het college, onder verplichting om daarvan binnen drie dagen kennis te geven aan de procureur des Konings". Op grond van artikel 7, 3°, van de wetten op de behandeling van de krankzinnigen kan de burgemeester of het lid van het college dat hem vervangt, in een spoedeisend geval, de voorlopige plaatsing in een krankzinnigengesticht vorderen. Het spreekt vanzelf dat het de agenten van de plaatselijke politie zijn die, op bevel van het college of van de burgemeester, de zinneloze of de razende in verzekerde bewaring zullen nemen en hem naar het gesticht zullen brengen, waar hij zal kunnen worden bewaakt en verzorgd.

Artikel 1 van de besluitwet van 14 november 1939 betreffende de beteugeling van de dronkenschap straft degene "die in een openbare plaats in staat van dronkenschap wordt bevonden" en voegt er aan toe dat "de delinquent, indien hij wanorde, schandaal, of voor een ander of voor hem zelf gevaar veroorzaakt, in het gemeentelijk huis van bewaring of in de veiligheidskamer van de rijkswacht opgesloten (kan) worden gedurende ten minste twee uren en ten hoogste twaalf

.../...

(1) Cass., 9 oktober 1973, Arr. cass., 1974, 161.

uren". Die bepaling levert dus rechtsgrond op voor de administratieve aanhouding van dronkaards die op de openbare weg lopen.

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 26 januari 1967, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 30 juni 1981, verplicht iedere Belg die meer dan vijftien jaar oud is, "bij elke vordering van de politie", zijn identiteitskaart over te leggen of, bij verlies of vernieling ervan, de attestatie die hem werd afgegeven door de overheid waarbij hij aangifte heeft gedaan van het verlies of van de vernieling van zijn identiteitskaart. Die bepaling houdt natuurlijk de bevoegdheid in om tot identiteitscontroles over te gaan en een zodanige controle kan leiden tot aanhouding van korte duur van de persoon wiens identiteit moet worden gecontroleerd.

De wet van 2 december 1957 op de rijkswacht machtigt die openbare macht uitdrukkelijk om "de aanstokers van wanordelijkheden" te vatten opdat ze "zo snel mogelijk van de plaats der onlusten verwijderd (zouden) worden" (artikel 20, derde lid). Zij regelt ook het onderzoek van de indentiteit en de tijdelijke vrijheidsberoving die daar het gevolg kan van zijn (artikel 24). Voorts geeft zij aan de rijkswacht opdracht de gevaarlijke krankzinnigen te vatten om ze aan de burgerlijke overheid over te leveren (artikel 25). Ten slotte kan de rijkswacht "wie haar in het vervullen van (haar opdracht inzake de politie van het verkeer) hindert, voor ten hoogste vierentwintig uren in verzekerde bewaring nemen" (artikel 27).

Al die administratieve maatregelen welke afbreuk doen aan de vrijheid van de personen en die door de van kracht zijnde wetsbepalingen worden toegestaan, laten de vrijheidsberoving slechts toe in zover zij noodzakelijk blijkt voor het vervullen van opdrachten die verband houden met de handhaving van de openbare rust en de bescherming van de veiligheid van de personen. In sommige gevallen vloeit de bevoegd-

.../...

heid van de politie slechts impliciet voort uit de wet die de opdrachten van de plaatselijke overheid omschrijft, zodat de aanhouding van een persoon in dat geval nauw verbonden is met een van die opdrachten aangezien zij slechts in die opdracht haar verantwoording vindt. Dat is thans inzonderheid het geval met de administratieve aanhoudingen verricht door de agenten van de plaatselijke politie die belast zijn met de handhaving van de goede orde bij grote volksoplopen : enkel en alleen in de mate dat de plaatselijke overheid niet de mogelijkheid heeft om zich terzake op een andere wijze van haar verantwoordelijkheid te kwijten, zullen maatregelen tot vrijheidsberoving - uiteraard alleen volstrekt tijdelijke maatregelen - als wettelijk kunnen worden beschouwd.

Artikel 7 van het voorontwerp staat toe dat ten aanzien van bepaalde personen maatregelen van administratieve aanhouding worden genomen, zonder dat de tekst dat soort maatregelen rechtstreeks in verband brengt met een bepaalde opdracht van de gemeentepolitie of van de gemeenteoverheden. De verwijzing naar "de gevallen bedoeld in de artikelen 4 en 6" lijkt in dat opzicht ontoereikend, want in die artikelen worden eigenlijk geen "gevallen" bedoeld. Anders is het in artikel 10 van het voorontwerp, waar de bevoegdheid om een administratieve aanhouding te verrichten duidelijk voortvloeit uit het feit dat de gemeentepolitie belast is "met de politie van het verkeer" en met het vrijhouden van "de doorgangen en de verbindingen".

In de Franse tekst van artikel 7 van het voorontwerp worden de personen die het voorwerp kunnen zijn van een administratieve aanhouding "les fauteurs de troubles" genoemd. Deze in wetteksten weinig gebruikelijke uitdrukking staat volgens het woordenboek van Paul ROBERT voor "les personnes qui favorisent, qui cherchent à provoquer des troubles". Het gaat dus niet om de rustverstoorders zelf, maar om degenen die de onlusten uitlokken. Het is dan ook niet duidelijk hoe de aanhou-

.../...

ding van die aanstokers er zou kunnen toe bijdragen de aan de gang zijnde wanordelijkheden te doen ophouden. Maar de Regering ziet het wellicht anders en bedoelt degenen die rechtstreeks aansprakelijk zijn voor het verstoren van de openbare orde. In dat geval en opdat het verband met de opdrachten van de politie waarvan sprake is in de artikelen 4 en 6 van het voorontwerp, duidelijk naar voren kan komen, zou de tekst beter als volgt worden geredigeerd :

"Om de openbare rust te handhaven of de in artikel 6 bedoelde samenscholingen uiteen te drijven, kunnen de leden van de gemeentepolitie de rustverstoorders vatten en ze van de plaats van de samenschooling verwijderen. Zij mogen ze niet langer dan noodzakelijk is en ten hoogste gedurende vierentwintig uren, gevangen houden.

De korpschef brengt de burgemeester zo spoedig mogelijk op de hoogte van elke maatregel van die aard".

De aldus voorgestelde tekst lijkt verenigbaar te zijn met de bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

De vraag is immers opgeworpen of de administratieve aanhouding zoals men die in het Belgisch recht kent, verenigbaar is met artikel 5 van dat Verdrag, hetwelk bepaalt dat "niemand van zijn vrijheid mag worden beroofd", behalve in de uitputtend opgesomde gevallen, waaronder de administratieve aanhouding niet voorkomt (1). Tot de gevallen waarin de vrijheids-

.../...

- (1) J. VELU, "Le régime de l'arrestation et de la détention préventive, à la lumière de l'évolution du droit international", Rev. dr. pén. et crim., 1966, mei 1966, uit-treksel, blz. 25 e.v.

beroving door dat artikel 5 geoorloofd is, behoort : "de rechtmatige gevangenhouding van personen die een besmettelijke ziekte zouden kunnen verspreiden, van geesteszieken, van verslaafden aan alcohol of verdovende middelen of van landlopers". De maatregelen welke de politie neemt ten aanzien van "de zinnelozen en de razenden" of ten aanzien van de dronkaards lijken derhalve niet strijdig met het Verdrag. Maar de vrijheidsberoving die ertoe strekt een persoon te beletten een strafbaar feit te begaan is bedoeld in artikel 5, 1, c, van het Verdrag, en krachtens artikel 5, 3, moet eenieder die in dat geval gearresteerd is of gevangen wordt gehouden "onmiddellijk voor een rechter worden geleid of voor een andere autoriteit die door de wet bevoegd verklaard is om rechterlijke macht uit te oefenen en heeft (hij) het recht binnen een redelijke termijn berecht te worden of hangende het proces in vrijheid te worden gesteld". Hetzelfde geldt voor de persoon van wie vermoed wordt dat hij een strafbaar feit heeft begaan (zelfde bepalingen van het Verdrag); dat geval is vergelijkbaar met dat van de controle van de identiteit van de verdachten.

De invoering van een controle door de rechterlijke overheden op de administratieve aanhoudingen valt buiten het bestek van het voorontwerp, hoewel dit laatste een gelegenheid zou kunnen zijn om aan dat probleem althans een gedeeltelijke oplossing te geven.

De hierboven voorgestelde tekst wil de aanhouding van de verstoorde van de openbare orde echter leggen op het vlak van de uitoefening van de vrijheid van vergadering en van de beperkingen die daar kunnen worden opgesteld. Artikel 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat het recht op "vrijheid van vreedzame vergadering" erkent, staat toe dat het aan "beperkingen (wordt) onderworpen ... welke bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van ..., de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde ...,

.../...

voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen". Er wordt zelfs gepreciseerd dat de vrijheid van vergadering en de vrijheid van vereniging niet verbieden "dat wettige beperkingen worden aangebracht in de uitoefening van deze rechten door leden van de gewapende macht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat".

Door de aanhouding van de verstoorders van de openbare orde te koppelen aan het bestaan van samenscholingen of van volksoplopen, doet de voorgestelde tekst die aanhouding voorkomen als een beperking aan de vrijheid van vergadering, bedoeld in artikel 11 van het Verdrag, hetwelk, zoals hiervoor is aangetoond, het optreden van de politie zonder controle van de rechter uitdrukkelijk toelaat.

Artikel 8.

De tekst van het eerste lid zou derwijze moeten worden aangevuld dat bepaald wordt dat de vordering niet alleen door de burgemeester kan worden gedaan, maar ook door de persoon die hem vervangt.

De in dit lid bedoelde vorderingsbevoegdheid dient trouwens alleen maar om de openbare rust ("tranquillité publique") te handhaven of te herstellen. In de Franse tekst is dit laatste begrip enger dan het begrip "paix publique" dat voorkomt in artikel 105 van de gemeentewet. Naar aan de Raad van State is medegedeeld zou de Regering met het gebruik van die nieuwe terminologie haar bedoeling te kennen willen geven om in de toekomst niet meer toe te staan dat de gewapende macht wordt gevorderd om toe te zien op andere aspecten van de openbare rust, zoals de openbare gezondheid.

.../...

Het vijfde lid luidt als volgt : "Bij vordering van de gewapende macht en ingrijpen van de rijkswacht of andere eenheden van de gewapende macht, blijft de gemeentepolitie onder het gezag van de burgemeester en de leiding van de korpschef".

Van haar kant bepaalt de wet op de rijkswacht dat "de leden van de rijkswacht, voor de uitvoering van de dienst, uitsluitend onder het gezag van hun meerderen in de rijkswacht staan" (artikel 43) en dat, in geval van vordering door de burgerlijke overheden met het oog op de handhaving van de orde, "de ... nodige operaties, onder eigen verantwoordelijkheid, geleid worden door de hoofden van de rijkswacht, die de troepenbewegingen bevelen, hun opstelling vaststellen, de omvang en de aard van de aan te wenden middelen bepalen" (artikel 49).

Als men de bepalingen van het voorontwerp samenleest met die van de wet op de rijkswacht zal men daaruit de gevolgtrekking kunnen maken dat, ingeval de plaatselijke overheid zich verplicht zal voelen een beroep te doen op de rijkswacht omdat haar eigen politiemacht ontoereikend is, de ordestrijdkrachten onder tweeërlei bevel zullen staan, enerzijds dat van de plaatselijke politie, anderzijds dat van de rijkswacht. De wetgever zal zich allicht dienen te bezinnen over de doeltreffendheid van een dergelijk systeem. Hij zou zich kunnen afvragen of artikel 52 van de wet op de rijkswacht, dat "de rijkswacht-overheid die kan gevorderd worden" om de openbare rust te herstellen, aanmaant om "nauwer in betrekking te treden met de administratieve overheid", in alle gevallen zal volstaan als waarborg voor de onontbeerlijke samenwerking tussen het optreden van de rijkswacht en dat van de politie en of het centraal staatsgezag zich in bepaalde gevallen niet ten minste de mogelijkheid zou moeten voorbehouden om de bevelhebber van de gezamenlijke met de ordehandhaving belaste krachten aan te wijzen.

.../...

Artikel 10.

De term "verbindingen", die gebruikt wordt in het eerste lid, is dubbelzinnig. In het gewone taalgebruik beantwoordt die term niet alleen aan het begrip "verkeer", maar wordt hij ook gebruikt voor allerlei communicatiemiddelen, zoals de telefoon of de telegraaf.

Indien de Regering alleen de politie over het verkeer op het oog heeft, zou de term "verbindingen" moeten worden vervangen door een passender term.

Anderzijds moet worden gewezen op een gebrek aan overeenstemming tussen de Franse tekst, die in het eerste en het tweede lid de term "communications" gebruikt, en de Nederlandse tekst, waar in het eerste lid de term "verbindingen" voorkomt, en in het tweede lid het woord "verkeer".

+

Ten einde de uitdrukking "administratieve aanhouding" te vermijden, omwille van de redenen die werden uiteengezet in de opmerkingen bij artikel 7, en om de redactie van het artikel in haar geheel te verbeteren, en ze tevens meer in overeenstemming te brengen met die van artikel 27 van de wet op de rijkswacht, stelt de Raad van State voor het tweede en het derde lid van artikel 10, de volgende tekst voor :

"Zij kan al wie haar in het vervullen van deze opdracht hindert, vatten en verwijderen van de plaatsen waar er gevaar is voor belemmering van het verkeer. De betrokkene mag niet langer dan noodzakelijk is, en ten hoogste gedurende vierentwintig uren, gevangen gehouden worden.

.../...

De korpschef stelt de burgemeester in kennis van elke maatregel genomen op grond van het tweede lid".

De verschilpunten tussen de voorgestelde tekst en de tekst die daarmee overeenstemt in artikel 27 van de wet van 2 december 1957, zijn verantwoord door het streven om de beperking die op de vrijheid van de particulieren wordt gesteld, beter te binden aan de opdracht waarmee de politie wordt belast inzake de vrijheid van doorgang en de bevordering van het verkeer. Een soortgelijke verbetering zou kunnen worden aangebracht in de wet op de rijkswacht.

Artikel 11.

De bepaling beoogt de gemeentepolitie de mogelijkheid te bieden om "gedurende de tijd die strikt noodzakelijk is voor de verificatie van zijn identiteit, ieder persoon op (te) houden wiens gedraging haar verdacht voorkomt of wiens identiteit twijfelachtig is".

Het gebruik van het woord "of" wijst erop dat de bepaling twee gevallen op het oog heeft, waarvan het eerste geen verband zou houden met het bestaan van twijfel omtrent de identiteit van de betrokkene. Zulks is niet overeen te brengen met het gestelde doel, namelijk de controle van de identiteit.

De tekst zou moeten worden gewijzigd om die tegenpraak weg te werken.

Artikel 13.

Zoals de memorie van toelichting aangeeft, is het eerste lid ontleend aan artikel 9 van het decreet van 19-22 juli 1791 betreffende de organisatie van de gemeentelijke en correctionele politie, met schrapping evenwel van het woord "altijd" dat aldaar voorkomt.

Aangezien de strekking van die term gepreciseerd werd door de rechtspraak van het Hof van Cassatie - het Hof heeft aangenomen dat het woord "altijd" betekent dat voornoemd decreet de politieambtenaren machtigt om in alle plaatsen binnen te treden die voor het publiek toegankelijk zijn, zowel 's nachts als overdag, gedurende de ganse tijd dat het publiek er toegang heeft en zoals het publiek zelf - moet men zich afvragen of de Regering met die schrapping een wijziging beoogt van de grenzen die, volgens de justitiële rechtspraak, waren gesteld aan de mogelijkheden van de gemeentepolitie om op te treden.

In het tweede lid anderzijds, ontbreekt een bepaling zoals er een voorkomt in artikel 8 van de wet van 19 februari 1963 houdende statuut van hotelinrichtingen, en volgens welke "het bezoek alleen overdag plaatsheeft en zich niet mag uitstrekken tot de door gasten betrokken kamers". Hoewel die tekst gewoon een verwijzing is naar de gelijkstelling van een hotelkamer die wordt betrokken door de persoon die ze heeft gehuurd, met de krachtens artikel 10 van de Grondwet door de wet beschermde woning, zou het verkieslijk zijn dat ook in het voorontwerp van wet duidelijk te maken.

Artikel 14.

De bedoeling van de Regering, zoals die tot uiting wordt gebracht in de memorie van toelichting, zou beter worden weergegeven door de volgende tekst :

"De gemeentepolitie kan door de burgemeester alleen met administratieve diensten worden belast in zover de uitoefening van haar politieopdracht daardoor niet in gevaar kan komen".

.../...

Artikel 15.

De bepaling lijkt tot gevolg te hebben dat de bevoegdheid van de agenten van de veldpolitie wordt uitgebreid tot de opsporing van misdaden, alsook van wanbedrijven en overtredingen van welke aard ook.

De vraag is dan of het in de bedoeling van de Regering ligt de bijzondere veldwachters, die krachtens artikel 61, tweede lid, van het Veldwetboek met de gemeenteveldwachters gelijkgesteld worden, eveneens die nieuwe bevoegdheid toe te kennen.

Artikel 17.

De tweede volzin is onnodig : "het geval voorzien in artikel 5" is één van de aan de gemeentepolitie toevertrouwde opdrachten.

Artikel 20.

Het artikel zou beter als volgt worden geredigeerd :

"§ 1. Wanneer zij gelast wordt kwaadwillige samschelingen uiteen te drijven of oproer te onderdrukken, mag de gemeentepolitie gebruik maken van blanke wapens of van andere middelen die haar zijn toegewezen, nadat zij de personen met luider stem of met enig ander beschikbaar middel tot uiteengaan heeft aangemaand en deze daaraan geen gevolg hebben gegeven.

§ 2. De gemeentepolitie mag eveneens gebruik maken van vuurwapens, op bevel van de burgemeester of van de commissaris van politie, na drie aanmaningen door de burgemeester of de commissaris van politie".

Artikel 25.

Het eerste lid heeft tot gevolg dat het tuchtgezag van de Koning ten aanzien van de commissarissen van politie wordt beperkt aangezien deze alleen nog in geval van kennelijk wangedrag of van grove nalatigheid kunnen worden afgezet of geschorst.

Men kan zich evenwel afvragen of de Regering het wel zo bedoelt, aangezien de memorie van toelichting daaromtrent niets zegt.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 26. Zij geldt eveneens voor de artikelen 27, eerste en tweede lid, 29, tweede lid, en 36, eerste lid, wat betreft het tuchtgezag van de gouverneur en van de gemeenteraad ten aanzien van de hoofdcommissaris van politie, de adjunct-commissarissen van politie, de politieagenten, de brigadechef en de hoofdveldwachter.

Artikel 28.

Wanneer die bepaling wordt samengelezen met artikel 27 heeft ze tot gevolg dat de adjunct-commissarissen van politie uit hoofde van hun gerechtelijke ambtsverrichtingen afgezet kunnen worden, zonder dat aan die maatregel een voorstel van de procureur-generaal bij het hof van beroep moet voorafgaan, welk voorstel vereist wordt door artikel 125bis van de gemeentewet.

Artikel 30.

In de Nederlandse tekst van het vierde lid moeten de woorden "meerdere veldwachters" worden vervangen door de woorden "verscheidene veldwachters" en de woorden "voor een vastgestelde termijn of opdracht" door de woorden "voor een bepaalde duur of voor een bepaalde opdracht".

Artikel 31.

De bepaling is overbodig en moet vervallen.

Artikel 33 (dat artikel 32 wordt).

Ter wille van de overeenstemming met artikel 32 (dat artikel 31 wordt), moeten de woorden "De veldwachters" worden vervangen door de woorden "De niet in artikel (31) bedoelde veldwachters".

Artikel 34 (dat artikel 33 wordt).

In het vierde lid schrijve men "behoudt de hoedanigheid" in plaats van "heeft de hoedanigheid".

Artikel 36.

In de Nederlandse tekst van dit artikel schrijve men de uitdrukkingen "binnen vierentwintig uren", "binnen veertien dagen" en "binnen veertig dagen" telkens zonder lidwoord; in het tweede lid van paragraaf 3 schrijve men "De betrokkene kan bij de Koning beroep instellen tegen de beslissing van de gouverneur binnen veertien dagen nadat hem daarvan kennis is gegeven".

Artikel 41 (dat artikel 40 wordt).

In het tweede lid zou moeten worden gepreciseerd welke overheid bevoegd is om de schorsing en de afzetting uit te spreken. Voorts zou de tekst als volgt moeten worden gelezen : "Bij overtreding van dit verbod kan de betrokkene geschorst en, in geval van herhaling, afgezet worden door ...".

Artikel 45 (dat artikel 44 wordt).

De laatste drie leden van het artikel zouden kunnen worden vervangen door de volgende tekst :

"Wanneer de leden van de politie van een gemeente op hun grondgebied de vermoedelijke dader van een misdrijf of een persoon die wegens een misdrijf veroordeeld is, achtervolgen en de achtervolging op het grondgebied van een andere gemeente wordt voortgezet, kunnen zij zelf de achtervolgde persoon vatten als het wegens het spoedeisend karakter van de verrichtingen onmogelijk is een beroep te doen op de plaatselijke overheden".

Artikel 46 (dat artikel 45 wordt).

Noch uit de tekst van het artikel, noch uit de memorie van toelichting blijkt dat de bedoelde commissie beslissingsbevoegdheid heeft. In haar benaming zouden derhalve de woorden "en coördinatie" moeten vervallen.

In de Franse tekst schrijve men in de tweede volzin :
"Le Roi en fixe la composition ...".

Artikel 49 (dat artikel 48 wordt).

Het ontwerp voorziet in de opheffing van titel XI van het decreet van 16-24 augustus 1790 betreffende de rechterlijke organisatie. Die titel vormt onder meer de rechtsgrond voor de verordnungsbevoegdheid van de gemeenteoverheden inzake politie. Hij mag derhalve niet worden opgeheven.

Met de instemming van de gemachtigde ambtenaar wordt voorgesteld artikel 49 (dat artikel 48 wordt) te vervangen door de volgende artikelen :

"Artikel (48).-

In het Wetboek van Strafvordering worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- 1° in artikel 9, gewijzigd bij de wetten van 10 juli 1967 en van 10 oktober 1967 worden de woorden "Door de veldwachters en de boswachters; Door de politiecommissarissen" vervangen door de woorden "Door de leden van het personeel van de gemeentepolitie; Door de boswachters en door de bijzondere veldwachters";
- 2° artikel 10, opgeheven bij de wet van 10 juli 1967, wordt opnieuw opgenomen in de volgende lezing :

"Artikel 10.-

De processen-verbaal opgemaakt ter zake van gerechtelijke politie vermelden de identiteit en de hoedanigheid van de verbalisant; zij worden gedagtekend en door hem ondertekend";

- 3° artikel 11, gewijzigd bij de wet van 10 juli 1967, wordt vervangen door de volgende bepaling :

"Artikel 11.-

In de gemeenten waar er geen commissaris van politie is, sporen de burgemeesters of, bij gebrek van dezen, de schepenen de overtredingen en wanbedrijven op die zij op grond van bijzondere wetten mogen opsporen, de misdrijven welke behoren tot het bijzonder toezicht van de boswachters en de bijzondere veldwachters, ten opzichte van wie zij gelijke bevoegdheid en zelfs voorrang hebben, niet uitgezonderd.

De burgemeesters en schepenen ontvangen de verslagen, aangiften of klachten betreffende die misdrijven.

Zij vermelden in processen-verbaal die zij te dien einde opmaken, de aard en de omstandigheden van de mis-

drijven, de tijd wanneer en de plaats waar deze begaan zijn, alsook de identiteit van de personen tegen wie er bewijzen of aanwijzingen bestaan";

4° in artikel 16, eerste lid, worden de woorden "De veldwachters en de boswachters" vervangen door de woorden "De boswachters en de bijzondere veldwachters";

5° in artikel 17 worden de woorden "De veldwachters en boswachters" vervangen door de woorden "De boswachters en de bijzondere veldwachters";

6° in artikel 20, gewijzigd bij de wet van 10 juli 1967, worden de woorden "De veldwachters van gemeenten en de veldwachters en boswachters van bijzondere personen" vervangen door de woorden "De bijzondere boswachters en de bijzondere veldwachters".

Artikel (49).-

In artikel 2 van de wet van 29 floréal jaar X "relative aux contraventions en matière de grande voirie" worden de woorden "les commissaires de police" geschrapt.

Artikel (50).-

In artikel 131 van de gemeentewet wordt het 12°, opgeheven bij de wet van 27 mei 1975, opnieuw opgenomen in de volgende lezing : "12° de kosten van inrichting en onderhoud van een gemeentelijke gevangenis;".

Artikel (51).-

In het Veldwetboek worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° artikel 61, tweede lid, gewijzigd bij de wet van 30 januari 1924, wordt opgeheven;

2° in artikel 63, eerste lid, gewijzigd bij de wet van 30 januari 1924, worden de woorden "de eed te hebben afgelegd die voor gemeenteveldwachters is voorgeschreven" vervangen door de woorden "de eed te hebben afgelegd die door de leden van het personeel van de gemeentepolitie wordt afgelegd";

3° artikel 67 wordt vervangen door de volgende bepaling :

"Artikel 67.-

De boswachters van de Staat, de gemeenten en de openbare instellingen zijn bevoegd om de misdrijven inzake veld- en bospolitie, alsmede de jacht- en visserijmisdrijven, in het veld vast te stellen";

4° in artikel 68 worden de woorden "Zij zijn gemachtigd" vervangen door de woorden "De leden van het personeel van de gemeentepolitie en van de rijkswacht, alsook de in artikel 67 genoemde wachters, zijn gemachtigd";

5° artikel 69 wordt vervangen door de volgende bepaling :

"Artikel 69.-

De in artikel 67 genoemde wachters mogen niet weigeren de leden van het personeel van de gemeentepolitie of van de rijkswacht die hun aanwezigheid vorderen, te vergezellen, op straffe van geldboete van vijftwintig frank.

Zij zijn bovendien gehouden de in hun aanwezigheid opgemaakte processen-verbaal te ondertekenen; ingeval zij weigeren, maken de leden van het personeel van de gemeentepolitie daarvan melding in hun proces-verbaal";

6° in artikel 71 worden de woorden "De veldwachters" vervangen door de woorden "De leden van het personeel van de gemeentepolitie";

- 7° in artikel 76 worden de woorden "De veldwachters van gemeenten, openbare instellingen en bijzondere personen" vervangen door de woorden "De leden van het personeel van de gemeentepolitie en de veldwachters van openbare instellingen en bijzondere personen";
- 8° in artikel 77 worden de woorden "aan de gemeenteveldwachters" vervangen door de woorden "aan de leden van het personeel van de gemeentepolitie";
- 9° in artikel 78 worden de woorden "Aan iedere gemeenteveldwachter" vervangen door de woorden "Aan ieder lid van het personeel van de gemeentepolitie, belast met de veld- en bospolitie";
- 10° in artikel 84, eerste lid, worden de woorden "door veldwachters van gemeenten, openbare instellingen en bijzondere personen" vervangen door de woorden "door de leden van het personeel van de gemeentepolitie en door veldwachters van openbare instellingen of bijzondere personen".

Artikel (52) .-

In artikel 24, eerste lid, van de jachtwet van 28 februari 1882, worden de woorden "commissarissen van politie" vervangen door de woorden "agenten van de plaatselijke politie" en wordt het woord "veldwachters" geschrapt.

Artikel (53) .-

Opgeheven worden :

- 1° artikel 50 van het decreet van 8-10 juli 1791 betreffende de bewaring en de indeling van de versterkte plaatsen en militaire posten, de politie van de vestingwerken en andere desbetreffende zaken;

.../...

- 2° het besluit van het uitvoerend Directoire van 2 germinal jaar IV "contenant des mesures relatives à l'exécution des lois";
- 3° het koninklijk besluit van 19 augustus 1819 dat bepalingen bevat aangaande de uitoefening van de gerechtelijke politie door de gemeenteoverheden;
- 4° in de gemeentewet :
- a) artikel 105, gewijzigd bij de wet van 27 mei 1975;
 - b) artikel 106;
 - c) artikel 123, gewijzigd bij de wetten van 30 januari 1924 en 14 februari 1961;
 - d) artikel 124, gewijzigd bij de wet van 30 januari 1924;
 - e) artikel 125, gewijzigd bij de wetten van 30 januari 1924, 14 februari 1961, 27 mei 1975 en 29 juni 1976;
 - f) artikel 125bis, aldaar ingevoegd bij de wet van 30 januari 1924;
 - g) artikel 126, gewijzigd bij de wet van 29 juni 1976;
 - h) artikel 127, gewijzigd bij de wet van 30 juni 1842;
 - i) artikel 127bis, aldaar ingevoegd bij de wet van 18 oktober 1921 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 14 augustus 1933 en bij de wetten van 3 juni 1957 en 27 mei 1975;
 - j) artikel 127ter en artikel 127 quater, ingevoegd bij de wet van 18 oktober 1921 en gewijzigd bij de wet van 27 mei 1975;
 - k) artikel 128, gewijzigd bij de wet van 25 juni 1969;
 - l) artikel 129, gewijzigd bij de wet van 29 juni 1976;
 - m) artikel 129bis, aldaar ingevoegd bij de wet van 30 januari 1924;
 - n) artikel 129ter, aldaar ingevoegd bij de wet van 29 juni 1976;

5° het koninklijk besluit van 31 mei 1845 houdende aanwijzing van de overheid in wier handen de agenten van de politie de eed afleggen;

6° in het Veldwetboek :

- a) artikel 51, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr 33 van 10 november 1934 en bij de wet van 20 juli 1973;
- b) artikel 52, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr 33 van 10 november 1934;
- c) artikel 55, gewijzigd bij de wetten van 30 januari 1924 en 29 juni 1976;
- d) artikel 55bis, aldaar ingevoegd bij de wet van 30 januari 1924 en gewijzigd bij de wet van 29 juni 1976;
- e) artikel 56;
- f) de artikelen 57 tot 59, gewijzigd bij de wet van 29 juni 1976;
- g) artikel 60, gewijzigd bij de wetten van 30 januari 1924 en 29 juni 1976;
- h) artikel 64, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr 33 van 10 november 1934;
- i) de artikelen 65 en 66;
- j) artikel 70, gewijzigd bij de wet van 10 oktober 1967;
- k) artikel 72, gewijzigd bij de wet van 30 januari 1924;

7° artikel 1, 7°, van het koninklijk besluit van 25 augustus 1900 dat betrekking heeft op de uitvoering van de wet op de handel in scheuten van harsbomen;

8° artikel 5 van het koninklijk besluit van 25 november 1914 betreffende de beteugeling van het verspreiden van valse tijdingen over de krijgsverrichtingen".

Algemene opmerking in verband met
de Nederlandse tekst.

Artikelen worden normaal gegroepeerd in hoofdstukken, die kunnen worden verdeeld in afdelingen, welke desnoods in onderafdelingen kunnen worden onderverdeeld.

Overal waar in het voorontwerp "sectie" of "subsectie" staat, schrijve men derhalve "afdeling" of "onderafdeling".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : H. ROUSSEAU,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

A. VANWELKENHUYZEN,
P. FINCOEUR,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. DE VISSCHER,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

F. RIGAUX,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

La concordance entre la
version française et la version
néerlandaise a été vérifiée sous
le contrôle de M. P. TAPIE, pré-
sident de chambre.

De overeenstemming tussen
de Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. P. TAPIE, kamervoorzitter.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY.

H. ROUSSEAU.