

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 5 août 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant modification de la nouvelle loi communale, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie", a donné le 30 octobre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 5 augustus 1996 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht en de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht", heeft op 30 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Article 2.

Telle qu'elle est libellée, la disposition appelle l'observation suivante :

- ou bien il s'agit seulement de paraphraser l'article 172, alinéa 1er (1) de la nouvelle loi communale et, en ce cas, la disposition serait inutile, car elle ne ferait que répéter un principe déjà inscrit dans cette loi;
- ou bien l'intention est, comme le commentaire de l'article 2 dans l'exposé des motifs le donne à penser, de faire du bourgmestre le seul responsable "de la politique communale de sécurité" et, en ce cas, la disposition mettrait à mal l'équilibre général des institutions communales compétentes en matière de police et, en particulier, méconnaîtrait les attributions réservées au conseil communal; il est, en effet, de règle dans le système belge de confier les attributions générales de police administrative à des autorités - le plus souvent à des assemblées - démocratiquement élues, parce que ces attributions sont de nature à affecter les libertés publiques.

L'article doit donc être omis et la numérotation des autres articles adaptée.

(1) Aux termes de cette disposition, "Le bourgmestre est le chef de la police communale dans l'exercice des missions de police administrative de celle-ci".

Article 3.

1. Compte tenu de ce qui vient d'être dit à propos de l'article 2 et de ce qui sera dit à propos de l'article 4, il est proposé d'écrire au 1^o :

"1^o dans le texte actuel de l'article, qui en devient l'alinéa 1er, les mots "172, premier alinéa" sont remplacés par les mots "172, § 1er;".

2. Au 2^o, on écrira :

"2^o l'article ainsi modifié est complété par l'alinéa suivant :".

3. Le texte en projet au 2^o tend à compléter l'article 133bis de la nouvelle loi communale pour imposer au bourgmestre l'obligation de soumettre à "l'approbation" du conseil communal les conventions "qu'il a conclues" en matière de coopération interpolices, relatives à la politique de sécurité communale et aux missions de police administrative, lorsque ces conventions ont des répercussions sur le budget communal, le personnel, les "règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale".

.../...

Le budget, le statut du personnel, la confection des règlements et ordonnances sont assurément des matières qui relèvent de l'autonomie communale et, partant, des compétences propres du conseil communal. Il est donc tout à fait normal que lesdites conventions, si elles impliquaient une modification des dispositions prises par le conseil communal en ces matières, recueillent l'accord de ce dernier.

Toutefois, il n'est pas sûr que l'énumération de ces matières soit exhaustive.

Par ailleurs, le mécanisme envisagé de l'approbation risquerait de prêter à difficultés dans l'hypothèse où le conseil communal refuserait cette approbation ou souhaiterait apporter des modifications à la convention. En outre, le système se révélerait lourd, si ce refus ou cette volonté de voir modifier la convention devait faire l'objet d'une procédure de tutelle.

Il paraît, dès lors, préférable de prévoir que le conseil communal devra donner son accord, dans un délai déterminé, sur tout projet de convention affectant toutes les matières que la loi réserve à la compétence du conseil communal, de manière à permettre à celui-ci de poser ses exigences ou, le cas échéant, d'adopter préalablement les modifications à ses propres dispositions, qu'implique le projet.

Le texte doit donc être fondamentalement revu.

.../...

Sous réserve de cette observation, le texte néerlandais de l'article 133bis, alinéa 2, en projet, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

4. Même s'il devait être revu pour tenir compte de l'observation qui vient d'être faite, le texte implique une modification de l'article 10, § 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police ainsi que de l'article 7 de l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant les modalités générales de la concertation pentagonale.

Article 4.

Comme en a convenu l'officier délégué, les différentes modifications que la disposition tend à apporter à l'article 172 de la nouvelle loi communale répondraient à un ordre de présentation plus logique et traduiraient plus clairement l'intention des auteurs du projet si elles se présentaient dans la rédaction suivante :

"Art. L'article 172 de la même loi, modifié par les lois des 15 juillet et 5 août 1992, est remplacé par la disposition suivante :

"Art. 172. § 1er. Le bourgmestre est le chef de la police communale dans l'exercice des missions de police administrative de celle-ci.

Il veille, en outre, à ce que la sécurité dans la commune fasse l'objet d'échanges d'informations entre le commandant de brigade ou le commandant de district de la

.../...

gendarmerie, d'une part, et le chef de corps de la police communale, d'autre part; il les réunit régulièrement à cet effet.

§ 2. Le chef de corps de la police communale informe le bourgmestre, dans les plus brefs délais, des faits importants qui sont de nature à troubler l'ordre, la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publics.

Il lui fait, en outre, régulièrement rapport sur l'évolution des difficultés rencontrées dans la commune en matière de police administrative, sur la manière dont les tâches sont réparties entre les services de police ainsi que sur la façon dont ceux-ci coordonnent leurs interventions, en lui indiquant les initiatives qu'il juge nécessaires".

Article 5.

1. Les mots "de la nouvelle loi communale" figurant dans la phrase liminaire doivent, conformément à l'usage, être remplacés par les mots "de la même loi".

2. Au 1^o, on écrira dans le texte en projet "... la gendarmerie ou l'armée ...".

3. Au 2^o, on écrira :

"2^o à l'alinéa 4, les mots "la force armée" sont remplacés par les mots "la gendarmerie ou l'armée".

.../...

Article 6.

Le texte en projet tend à obliger la gendarmerie à se conformer, lors de l'exécution de missions de police administrative, aux "directives" relatives à la politique communale de sécurité, que le bourgmestre serait chargé de définir.

La notion de "directives" ici utilisée est loin d'être claire.

L'exposé des motifs indique :

"La politique communale de sécurité a comme finalité de réagir correctement, entre autres aux problèmes suivants :

- l'intervention administrative en cas d'incidents et de problèmes individuels que le citoyen doit pouvoir confier à la police (ex. dispute dans un café, entre voisins, signaler une infraction, un accident de roulage, ...);
- des phénomènes insécurisants qui doivent être maîtrisés (ex. "épidémie d'effractions, problèmes aigus de drogues, de vandalisme, stationnements interdits dangereux et systématiques, fausses alertes à la bombe, ...);
- des événements sociaux, de petite ou grande échelle, qui comportent un risque de perturbation de l'ordre public (ex. marché local, kermesse, course cycliste, prise d'otage, catastrophe, ...).

Les directives que le bourgmestre édicte dans ce cadre et qui peuvent aussi bien être d'ordre général, qu'avoir trait à une certaine situation ou à une certaine initiative, peuvent notamment définir ce qui doit être fait à l'égard de ces incidents, phénomènes et événements et avec quel degré de priorité. Elles

.../...

peuvent aussi empêcher la mise en oeuvre d'initiatives comme expliqué au commentaire de l'article 9, in fine. Elles ne peuvent toutefois déroger aux dispositions de l'article 8 de la loi sur la fonction de police, en vertu desquelles les membres de la gendarmerie sont, dans l'exécution de leurs missions, placés sous la direction exclusive de leurs propres supérieures (cf. à ce propos l'exposé des motifs, Doc. Parl., Chambre, S.O., 1990-91, n° 1637/1, p. 20 e.s.)".

De ces explications, il ressort, en tout cas, que les "directives" du bourgmestre pourraient revêtir le caractère de règles générales et contraignantes, tant pour les autorités publiques que pour les citoyens.

Outre qu'aucune disposition de la nouvelle loi communale n'investit le bourgmestre d'une telle attribution, l'octroi de cette compétence heurterait les principes rappelés dans l'observation faite à propos de l'article 2 de l'avant-projet.

Article 7.

Compte tenu des renseignements fournis par l'officier délégué, le texte suivant est proposé :

"Art. A l'article 44 de la même loi, modifié par la loi du 18 juillet 1991, sont apportées les modifications suivantes :

.../...

- 1° entre l'alinéa 1er et l'alinéa 2, est inséré un alinéa nouveau rédigé comme suit :

"Le bourgmestre peut requérir la gendarmerie en vue de l'exécution des missions de police administrative prévues dans les conventions visées à l'article 133bis, alinéa 2, de la nouvelle loi communale";

- 2° l'alinéa 4, devenant l'alinéa 5, est complété par la disposition suivante :

"En cas de réquisition effectuée en application de l'alinéa 2, l'information adressée au bourgmestre comporte la mention des circonstances particulières qui rendent impossible le respect de ces recommandations ou indications"".

Article 8.

Le texte néerlandais de l'intitulé, en projet, du chapitre III devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 9.

1. La seconde phrase de l'alinéa 1er du texte en projet fait double emploi avec la deuxième phrase de

.../...

l'alinéa 2; elle doit, comme en a convenu l'officier délégué, être omise.

2. Dans cette première phrase de l'alinéa 2, il est prévu que "des rapports de services sont régulièrement établis avec les bourgmestres, par les commandants de brigades ou les commandants de district". Par ailleurs, le texte envisagé pour l'article 172 de la nouvelle loi communale, sous l'article 4 du projet, prévoit que le bourgmestre veille à assurer l'échange d'informations entre le commandant de brigade ou le commandant de district et le chef de corps de la police communale.

La différence entre les deux types d'échanges d'informations n'apparaît pas clairement.

3. La notion de "rapports de service" n'est pas précise.

En effet, cette notion est exprimée dans le texte néerlandais, tantôt par le terme "dienstbetrekkingen", tantôt par le terme "verslag".

4. Au demeurant, le texte est, en général, d'une compréhension difficile et ne répond pas aux règles de la légistique.

Il suit de ces observations que la disposition doit être entièrement réécrite.

.../...

Sous réserve de ces observations, le texte néerlandais de l'article 51, en projet, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 10.

L'article doit être revu compte tenu de l'observation faite à propos de l'article 6.

Sous réserve de cette observation, le texte néerlandais de l'article 51bis, en projet, devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 11.

Vu la rédaction proposée pour l'article 7, la disposition sera omise.

Article 12.

En tant qu'il vise les "directives" du bourgmestre, l'article doit être revu à la lumière de l'observation faite à propos de l'article 6.

Artikel 2.

Zoals deze bepaling is gesteld, geeft zij aanleiding tot de volgende opmerking :

- ofwel strekt zij er alleen toe artikel 172, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet (1) te parafraseren, in welk geval die bepaling overbodig is, aangezien daarbij alleen een beginsel wordt herhaald dat reeds in die wet staat;
- ofwel is het de bedoeling, zoals de commentaar die in de memorie van toelichting aan artikel 2 wordt gewijd, lijkt aan te geven, om van de burgemeester het enige hoofd van "het gemeentelijk veiligheidsbeleid" te maken, in welk geval deze bepaling het algemene evenwicht schaadt onder de voor politie bevoegde gemeentelijke instellingen en inzonderheid voorbijgaat aan de exclusieve bevoegdheden van de gemeenteraad; in het Belgische systeem is het immers de regel de algemene bevoegdheid voor administratieve politie op te dragen aan democratisch verkozen overheden - meestal aan vergaderingen -, omdat die bevoegdheid de openbare vrijheden in het gedrang kan brengen.

Bijgevolg dient het artikel te vervallen en moeten de overige artikelen worden vernummerd.

(1) Naar luid van die bepaling "is (de burgemeester) het hoofd van de gemeentepolitie in de uitoefening van haar opdrachten van administratieve politie".

Artikel 3.

1. Gelet op wat zopas over artikel 2 is gezegd en op wat over artikel 4 zal worden gezegd, wordt voorgesteld in onderdeel 1° te schrijven :

"1° in de huidige tekst van het artikel, die het eerste lid wordt, worden de woorden "172, eerste lid" vervangen door de woorden "172, § 1";".

2. In onderdeel 2° schrijve men :

"2° het aldus gewijzigde artikel wordt aangevuld als volgt :".

3. De in onderdeel 2° ontworpen tekst strekt ertoe artikel 133bis van de nieuwe gemeentewet zodanig aan te vullen dat de burgemeester verplicht wordt de "mede door hem gesloten" overeenkomsten inzake interpolitiële samenwerking die betrekking hebben op het gemeentelijk veiligheidsbeleid en het vervullen van de taken van administratieve politie "ter goedkeuring" aan de gemeenteraad voor te leggen, wanneer die overeenkomsten "repercussies hebben op de gemeentelijke begroting, het personeel, de gemeentelijke reglementen van inwendig bestuur en de gemeentelijke politieverordeningen".

De begroting, de rechtspositieregeling van het personeel, het opstellen van reglementen en verordeningen

.../...

zijn stellig aangelegenheden die vallen onder de gemeentelijke autonomie en dus onder de eigen bevoegdheid van de gemeenteraad. Het is dan ook volstrekt normaal dat de akkoordbevinding van de gemeenteraad vereist is voor de voornoemde overeenkomsten zodra deze een wijziging inhouden van de bepalingen die de gemeenteraad in die aangelegenheden heeft aangenomen.

Het is nochtans niet zeker dat die aangelegenheden volledig zijn opgesomd.

Overigens zou het voorgenomen systeem van goedkeuring tot moeilijkheden kunnen leiden mocht de gemeenteraad weigeren de overeenkomst goed te keuren of wijzigingen in de overeenkomst willen aanbrengen. Bovendien zou die regeling log blijken als voor die weigering of die wil om de overeenkomst te wijzigen een procedure van toezicht zou bestaan.

Het lijkt dan ook raadzamer te bepalen dat de gemeenteraad binnen een bepaalde termijn zal moeten instemmen met elk ontwerp van overeenkomst die gevolgen heeft voor de aangelegenheden die in de wet als exclusieve bevoegdheden van de gemeenteraad worden beschouwd, zodat de gemeenteraad in staat wordt gesteld om zijn eisen te stellen of om in voorkomend geval vooraf de door het ontwerp gevergde wijzigingen in zijn eigen bepalingen, aan te nemen.

De tekst dient dan ook grondig te worden herzien.

Onder voorbehoud van deze opmerking schrijve men in het ontworpen artikel 133bis, tweede lid, "administra-

.../...

tieve politie" en niet "bestuurlijke politie". Zie ook Fockema Andreae's Rechtsgeleerd Handwoordenboek.

4. Zelfs als de tekst wordt herzien om met de zopas gemaakte opmerking rekening te houden, dan nog houdt hij een wijziging in van artikel 10, § 1, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt en van artikel 7 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende de algemene regels van het vijfhoeksoverleg.

Artikel 4.

De gemachtigde officier heeft ermee ingestemd dat de onderscheiden wijzigingen die deze bepaling wil aanbrengen in artikel 172 van de nieuwe gemeentewet, in een logischere volgorde zouden staan en de bedoeling van de stellers van het ontwerp beter zouden weergeven als men ze als volgt zou stellen :

"Art. Artikel 172 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 15 juli en 5 augustus 1992, wordt vervangen als volgt :

"Art. 172. § 1. De burgemeester is het hoofd van de gemeentepolitie in de uitoefening van haar opdrachten van administratieve politie.

Hij ziet er bovendien op toe dat enerzijds de brigadecommandant of de districtscommandant van de rijks-

.../...

wacht en anderzijds de korpschef van de gemeentepolitie, informatie uitwisselen over de veiligheid in de gemeente; hij brengt hen daartoe geregeld samen.

§ 2. De korpschef van de gemeentepolitie brengt de burgemeester zo snel mogelijk op de hoogte van gewichtige feiten die de openbare orde, rust, veiligheid of gezondheid kunnen schaden.

Voorts brengt hij geregeld bij hem verslag uit over het verloop van de moeilijkheden die zich in de gemeente op het stuk van administratieve politie voordoen, over de manier waarop de taken onder de onderscheiden politiediensten worden verdeeld en over de wijze waarop die politiediensten hun optreden coördineren, met vermelding van de initiatieven die hij noodzakelijk acht".

Artikel 5.

1. In de inleidende zin behoren zoals gebruikelijk is de woorden "van de nieuwe gemeentewet", te worden vervangen door de woorden "van dezelfde wet".

2. In onderdeel 1^o schrijve men in de ontworpen tekst "... de rijkswacht of het leger ...".

3. In onderdeel 2^o schrijve men :

.../...

"2° in het vierde lid worden de woorden "de gewapende macht" vervangen door de woorden "de rijkswacht of het leger ...".

Artikel 6.

De ontworpen tekst strekt ertoe de rijkswacht te verplichten om zich bij het uitvoeren van taken van administratieve politie te gedragen naar de "richtlijnen" met betrekking tot het gemeentelijk veiligheidsbeleid, met het vaststellen waarvan de burgemeester zou worden belast.

Het begrip "richtlijnen", dat hier wordt gebruikt, is in het geheel niet duidelijk.

In de memorie van toelichting staat het volgende te lezen :

"Het gemeentelijk veiligheidsbeleid heeft als finaliteit het correct reageren op onder meer de volgende problemen :

- het bestuurlijk optreden bij incidenten en individuele problemen waarmee de burger bij de politie terecht moet kunnen (bijv. cafétwist, burenruzie, melding van een inbraak, een verkeersongeval, ...);
- onveiligheidsfenomenen die beheerst moeten worden (bijv. inbraakplaag, drugsoverlast, vandalismeplaag, systematisch gevaarlijk parkeren, valse bommeldingen, ...);
- maatschappelijke gebeurtenissen, groot of klein van aard, die een risico op verstoring van de openbare orde inhouden (bijv. een lokale markt, kermis, wielervedstrijd, gijzeling, ramp, ...).

.../...

De richtlijnen die de burgemeester in dat raam uitvaardigt en die zowel van algemene aard kunnen zijn als betrekking kunnen hebben op een bepaalde situatie of een bepaald initiatief, kunnen o.a. bepalen wat gedaan moet worden met betrekking tot deze incidenten, fenomenen en gebeurtenissen en met welke prioriteitsgraad. Zij kunnen ook de uitvoering van initiatieven beletten zoals uiteengezet in de commentaar bij artikel 9, in fine. Zij kunnen echter geen afbreuk doen aan de bepalingen van artikel 8 van de wet op het politieambt, krachtens dewelke de leden van de rijkswacht bij het vervullen van hun opdrachten uitsluitend onder de leiding staan van hun eigen meerderen (cf. de commentaar daaromtrent in de memorie van toelichting, Gedr. St., Kamer, G.Z., 1990-91, nr. 1637/1, p. 20 e.v.)".

Uit deze uitleg blijkt in elk geval dat de "richtlijnen" van de burgemeester algemene dwingende regels zouden kunnen zijn, zowel voor het openbaar gezag als voor de burgers.

Geen enkele bepaling van de nieuwe gemeentewet draagt aan de burgemeester zulk een bevoegdheid op en bovendien zou de opdracht van zulk een bevoegdheid strijden met de beginselen waaraan is herinnerd in de opmerking die over artikel 2 van het voorontwerp is gemaakt.

Artikel 7.

Gelet op de inlichtingen die de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt, wordt de volgende tekst voorgesteld :

.../...

"Art. Artikel 44 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991, wordt gewijzigd als volgt :

- 1° tussen het eerste en het tweede lid wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende :

"De burgemeester kan de rijkswacht vorderen met het oog op de uitvoering van de opdrachten van administratieve politie vermeld in de overeenkomsten genoemd in artikel 133bis, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet";

- 2° het vierde lid, dat het vijfde lid wordt, wordt aangevuld als volgt :

"In geval van vordering met toepassing van het tweede lid, worden in de aan de burgemeester meegedeelde informatie de bijzondere omstandigheden vermeld die het onmogelijk maken aan die aanbevelingen of aanwijzingen gevolg te geven".

Artikel 8.

In het ontworpen opschrift van hoofdstuk III schrijve men met het oog op een consistente terminologie "administratieve overheden" in plaats van "bestuurlijke overheden". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

.../...

Artikel 9.

1. De tweede zin van het eerste lid van de ontworpen tekst vormt een overlapping met de tweede zin van het tweede lid; de gemachtigde officier is het ermee eens dat zij dient te vervallen.

2. In die eerste zin van het tweede lid wordt bepaald dat "dienstbetrekkingen ... geregeld (worden) onderhouden met de burgemeesters, door de brigadecommandanten of de districtscommandanten". Voorts bepaalt de tekst die onder artikel 4 van het ontwerp wordt voorgesteld voor artikel 172 van de nieuwe gemeentewet, dat de burgemeester erop toeziet dat de brigadecommandant of de districtscommandant en de korpschef van de gemeentepolitie informatie uitwisselen.

Het verschil tussen die beide soorten informatie-uitwisseling is niet duidelijk.

3. Het begrip "rapports de service" uit de Franse tekst is onduidelijk.

Dat begrip wordt in de Nederlandse tekst immers nu eens door de term "dienstbetrekkingen", dan weer met de term "verslag" weergegeven.

.../...

4. Overigens is de tekst in zijn geheel moeilijk te begrijpen en voldoet hij niet aan de regels van de wetgevingstechniek.

Uit deze opmerkingen volgt dat de bepaling volledig dient te worden herschreven.

Onder voorbehoud van deze opmerkingen moet er tevens op worden gewezen dat het woord "toegekomen", dat niet correct is in de betekenis die het in het ontworpen artikel 51 heeft, vervangen zou moeten worden door een passender term.

Artikel 10.

Dit artikel dient, gelet op de opmerking die over artikel 6 is gemaakt, te worden herzien.

Onder voorbehoud van deze opmerking moet in het ontworpen artikel 51bis de wending "binnen de" tweemaal vervangen worden door het voorzetsel "binnen" en moeten de woorden "ter beslissing" vervangen worden door de woorden "met het oog op een beslissing".

Artikel 11.

Gelet op de redactie die voor artikel 7 is voorgesteld, behoort deze bepaling te vervallen.

.../...

Artikel 12.

Voor zover dit artikel betrekking heeft op de "richtlijnen" van de burgemeester, behoort het te worden herzien in het licht van de opmerking die over artikel 6 is gemaakt.

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

F. DELPEREE,

J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

Le rapport a été présenté par M. M. PAUL, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. CUVELIER, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. PAUL, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. CUVELIER, adjunct-referendaris.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.