

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 8 février 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi spéciale "modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles" (Doc. Sénat, session 1998-1999, n° 1-1262/1), a donné le 12 février 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 februari 1999 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen" (Gedr. St. Senaat, zitting 1998-1999, nr. 1-1262/1), heeft op 12 februari 1999 het volgende advies gegeven :

Dans ses développements et singulièrement le commentaire consacré au chapitre V du titre II, la proposition devenue la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, justifie l'instauration d'un régime de tutelle spécifique sur certains actes déterminés des autorités communales en matière de police par la considération décisive que :

"De l'ensemble du projet, il ressort d'ailleurs très clairement que la police locale n'est plus une matière d'intérêt exclusivement communal".

L'on en veut notamment pour preuve que "le statut de la police locale ne sera plus établi par l'autorité locale, mais par l'autorité fédérale et sera identique tant pour la police locale que pour la police fédérale" (1).

La mise en place d'un régime de tutelle spécifique s'accompagne du rappel selon lequel :

"Dans le cas où aucune tutelle spécifique n'est organisée, la compétence régionale qui consiste en l'exercice de la tutelle administrative ordinaire sur l'exécution de ces missions (missions de police qui relèvent en même temps de l'intérêt communal et de l'intérêt général) est maintenue intégralement." (2).

(1) Doc. parl., Chambre, session 1997-1998, projet 1676/1, pp. 40 à 45, ici p. 43.

(2) Idem. L'idée d'un statut administratif unique est matérialisée à l'article 119 de la loi du 7 décembre 1998, celle d'un statut syndical et disciplinaire communs, à l'article 139.

Les actes pour lesquels un régime de tutelle spécifique est organisé sont ceux énumérés dans le chapitre V du titre II de la loi précitée. Pour le personnel de la police locale, il y a lieu de se référer aux articles 66 à 70 de la loi du 7 décembre 1998 susmentionnée.

Quant au statut disciplinaire, l'article 139, alinéa 2, de cette même loi, prévoit l'existence de recours ouverts aux fonctionnaires de police, aux agents auxiliaires de police ainsi qu'au personnel du cadre administratif et logistique contre les mesures d'ordre et disciplinaires prises par le bourgmestre, le conseil communal, le collège de police et le conseil de police, mais laisse à une autre loi le soin d'organiser des recours (1).

Dans la proposition de loi portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police soumise pour avis à la section de législation en même temps que la proposition examinée, il est, dans la partie des développements consacrée aux lignes de force de la proposition, fait mention de ce que, si toutes les sanctions disciplinaires peuvent faire l'objet de recours devant le Conseil d'Etat, aucun appel organisé n'a cependant été prévu et de ce qu'une proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles vise

(1) Dans son arrêt n° 73 du 22 décembre 1988, la Cour d'arbitrage qualifie de recours de tutelle au sens de l'article 7 de la loi spéciale le recours administratif organisé par le législateur fédéral contre les décisions disciplinaires du personnel de police communale.

à soustraire les décisions prises en la matière à la tutelle administrative des régions et de l'autorité fédérale (1).

Le régime disciplinaire envisagé dans la proposition de loi L. 28.827/2 est fondamentalement le même pour tous les membres du personnel de police. S'agissant en particulier des membres de la police locale, il ne prévoit aucun recours administratif en leur faveur. En effet, sous réserve des recours juridictionnels auprès du Conseil d'Etat, tant les sanctions mineures que les sanctions majeures sont prononcées par des autorités communales, à la seule exception des sanctions majeures prononcées à l'encontre des officiers supérieurs et des chefs de corps par le Ministre de l'Intérieur.

Un droit d'évocation est certes prévu au profit des autorités disciplinaires supérieures, mais il ne peut être mis en oeuvre à l'initiative de l'agent poursuivi. Quant à l'intervention du conseil de discipline, elle ne peut pas non plus être assimilée à un recours administratif organisé.

Une fois abandonnée l'idée d'organiser des recours administratifs contre les mesures d'ordre et disciplinaires prises par les autorités locales à l'encontre des membres du personnel de la police locale, le régime de la tutelle ordinaire, en tant que régime de droit commun, trouve à s'appliquer, même si ce régime s'harmonise mal avec l'option

(1) Doc. parl., Chambre, session 1998-1999, proposition 1965/1, p. 3.

des auteurs de la proposition de créer un statut disciplinaire unique (1).

Aussi les auteurs de la proposition de loi spéciale examinée envisagent d'insérer dans l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, une disposition aux termes de laquelle :

"Par dérogation aux alinéas 1er et 2, aucune tutelle administrative n'est autorisée ni exercée par l'autorité fédérale ou par les régions sur les décisions prises en matières disciplinaires à l'égard de la police locale.".

Ils semblent cependant ne pas avoir aperçu que cette modification ne suffit pas à justifier l'absence de tout recours de tutelle à l'encontre des mesures d'ordre et

(1) Doc. parl., Chambre, session 1997-1998, projet 1676/1, p. 41. Voir aussi l'exposé général de la proposition de loi spéciale examinée où l'on peut lire ce qui suit : "Pour rencontrer toutefois la volonté explicite des partenaires de l'octopartite en ce qui concerne l'exclusion de la tutelle à l'égard des décisions en matière de discipline, il ne suffit pas que le législateur fédéral, lors de la rédaction du statut disciplinaire uniforme des fonctionnaires de police, s'abstienne de toute organisation d'une tutelle spécifique. Sur la base du régime de compétences prérappelé, l'autorité régionale sera en effet compétente (le restera) pour exercer la tutelle administrative ordinaire à l'égard de ces décisions disciplinaires. La seule solution logique et respectueuse de la teneur de l'accord octopartite pour exclure qu'une tutelle administrative soit organisée ou exercée en matière disciplinaire, est d'adapter l'article 7 de la L.S.R.I. de cette manière que ni l'autorité fédérale ni l'autorité régionale ne soient compétentes pour organiser quelque tutelle (ordinaire ou spécifique) que ce soit ou pour l'exercer sur les matières disciplinaires concernant la police locale" (p. 3).

disciplinaires prises par les autorités locales à l'égard des membres du personnel de la police locale.

En effet, l'article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution, en son état actuel, s'oppose à ce que certaines catégories d'actes des autorités communales puissent être soustraites à toute forme de tutelle.

La section de législation du Conseil d'Etat s'est déjà prononcée à plusieurs reprises en ce sens (1).

Dès lors, de deux choses l'une : ou bien les auteurs de la proposition entendent maintenir un statut disciplinaire unique excluant pour toutes les catégories de personnel de police un recours administratif organisé et, de manière plus générale, tout régime de tutelle, et, en ce cas, l'article 162 de la Constitution, devrait être modifié en conséquence; ou bien la proposition de loi portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police doit être revue afin d'organiser des recours administratifs, en tout cas en ce qui concerne les membres du personnel de la police locale, conformément à l'article 139, alinéa 2, de la loi précitée du 7 décembre 1998, et la proposition de loi spéciale à l'examen devient sans objet.

(1) Avis L. 25.265/2, donné le 20 janvier 1997, sur un avant-projet d'ordonnance organisant la tutelle administrative des communes de la Région de Bruxelles-Capitale (doc. parl. Région de Bruxelles-Capitale, n° A-179/1, 96/97); dans le même sens, avis L. 27.546, donné le 4 mai 1998, sur un avant-projet de décret organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (doc. parl. wallon, n° 401/1, 97-98).

In de toelichting en vooral in de commentaar op Titel II, hoofdstuk V, van het wetsvoorstel dat de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus is geworden, wordt de invoering van een regeling van specifiek toezicht op sommige welbepaalde handelingen van de gemeenteoverheden op het stuk van politie, gerechtvaardigd door de volgende doorslaggevende overweging :

"Uit het geheel van het ontwerp blijkt overigens zeer duidelijk dat de lokale politie niet langer een aangelegenheid is van louter gemeentelijk belang."

Als bewijs daarvan voert men aan dat "het statuut van de lokale politie ... niet door de lokale overheid maar door de federale overheid (zal) worden vastgelegd en ... identiek (zal) zijn voor lokale en federale politie." (1).

Bij de invoering van een regeling van specifiek toezicht wordt het volgende in herinnering gebracht :

"Wordt geen specifiek toezicht georganiseerd, dan blijft de gewestelijke bevoegdheid om over de uitoefening van die opdrachten (politieopdrachten van zowel gemeentelijk als algemeen belang) het gewoon administratief toezicht uit te oefenen onverminderd bestaan." (2).

(1) Gedr. St., Kamer, zitting 1997-1998, nr. 1676/1, blz. 40 tot 45, hier blz. 43.

(2) Idem, blz. 41, bovenaan. Het idee van een administratieve rechtspositie krijgt concrete gestalte in artikel 119 van de wet van 7 december 1998, het idee van een gemeenschappelijk vakbondsstatuut en dito tuchtregeling in artikel 139.

De handelingen waarvoor een regeling van specifiek toezicht wordt georganiseerd, zijn die opgesomd in titel II, hoofdstuk V, van de voormelde wet. Voor het personeel van de lokale politie zij verwezen naar de artikelen 66 tot 70 van de voormelde wet van 7 december 1998.

Wat de tuchtregeling betreft, wordt in artikel 139, tweede lid, van diezelfde wet, bepaald dat de politieambtenaren, de hulpagenten van politie en het personeel van het administratief en logistiek kader in beroep kunnen gaan tegen ordemaatregelen en tuchtstraffen uitgevaardigd door de burgemeester, de gemeenteraad, het politiecollege of de politieraad, maar wordt gesteld dat een andere wet die beroepen dient te regelen (1).

In het wetsvoorstel houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, dat samen met het onderhavige voorstel ter fine van advies aan de afdeling wetgeving is voorgelegd, wordt er, in het gedeelte van de toelichting dat aan de krachtlijnen van het voorstel is gewijd, op gewezen dat, hoewel tegen elke tuchtstraf bij de Raad van State kan worden opgekomen, in geen enkel georganiseerd beroep is voorzien en dat een voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ertoe strekt beslissingen in tuchtrechtelijke aangelegenheden aan het

(1) In zijn arrest nr. 73 van 22 december 1988 bestempelt het Arbitragehof het door de federale wetgever georganiseerde administratief beroep tegen de beslissingen van de tuchtoverheden van het personeel van de gemeentepolitie, als een beroep in het kader van administratief toezicht in de zin van artikel 7 van de bijzondere wet.

administratief toezicht van de gewesten en van de federale overheid te onttrekken (1).

In de tuchtregeling tot invoering waarvan wetsvoorstel L. 28.827/2 strekt, worden alle personeelsleden van de politie fundamenteel op dezelfde wijze behandeld. Ten behoeve van inzonderheid de personeelsleden van de lokale politie wordt in geen enkel administratief beroep voorzien. Hoewel tegen alle tuchtstraffen een rechterlijk beroep bij de Raad van State kan worden ingesteld, worden immers zowel de lichte als de zware tuchtstraffen uitgesproken door gemeenteoverheden, met als enige uitzondering de zware tuchtstraffen die tegen hogere officieren en korpschefs worden uitgesproken door de Minister van Binnenlandse Zaken.

De hogere tuchtoverheden zouden weliswaar over een evocatierecht beschikken, maar daarvan kan niet op initiatief van het vervolgte personeelslid gebruik worden gemaakt. Het optreden van de tuchtraad kan evenmin met een georganiseerd administratief beroep worden gelijkgesteld.

Zodra afgestapt wordt van het idee om te voorzien in administratieve beroepen tegen ordemaatregelen en tuchtmaatregelen die plaatselijke overheden uitvaardigen tegen personeelsleden van de lokale politie, vindt het gewone toezicht, als gemeenrechtelijke regeling, toepassing, zelfs als die regeling niet goed aansluit bij de optie van

(1) Gedr. St., Kamer, zitting 1998-1999, nr. 1965/1, blz. 3.

de indieners van het wetsvoorstel om een enige tuchtregering in te voeren (1).

De indieners van het onderhavige voorstel van bijzondere wet willen artikel 7 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 dan ook aanvullen met een bepaling, die luidt als volgt :

"In afwijking van het eerste en tweede lid, wordt door de federale overheid noch door de gewesten enig administratief toezicht georganiseerd noch uitgeoefend op de beslissingen inzake tuchtaangelegenheden met betrekking tot de lokale politie.".

-
- (1) Gedr. St., Kamer, zitting 1997-1998, nr. 1676/1, blz. 41. Zie ook de algemene uiteenzetting van het thans onderzochte voorstel van bijzondere wet, waarin het volgende te lezen staat : "Om evenwel te voldoen aan de uitdrukkelijke wil van de octopuspartners wat de uitsluiting van het toezicht op de beslissingen inzake tucht betreft, volstaat het niet dat de federale wetgever zich bij de redactie van het uniforme tuchtstatuut van de politieambtenaren, onthoudt van enige organisatie van een specifiek toezicht. Op grond van de hiervoor herhaalde bevoegdheidsregeling, zal immers in dit geval de gewestelijke overheid (verder) bevoegd blijven om over deze beslissingen inzake tucht het gewoon administratief toezicht uit te oefenen. De enige logische oplossing derhalve om, in volle respect met de bepalingen van het octopusakkoord, uit te sluiten dat enig administratief toezicht op deze beslissingen inzake tuchtaangelegenheden wordt georganiseerd of uitgeoefend, is derhalve artikel 7 BWHI aan te passen derwijze dat de federale noch de gewestelijke overheid, bevoegd zijn om enig (gewoon dan wel specifiek) administratief toezicht te organiseren, c.q. uit te oefenen op de beslissingen inzake tuchtaangelegenheden met betrekking tot de lokale politie." (blz. 3).

.../...

Blijkbaar is het hen echter ontgaan dat die wijziging geen voldoende reden is om te bepalen dat personeelsleden van de lokale politie geen enkel beroep in het kader van administratief toezicht kunnen instellen tegen ordemaatregelen en tuchtstraffen die de plaatselijke overheden tegen hen uitvaardigen.

Artikel 162, tweede lid, 6°, van de Grondwet, in zijn huidige redactie, staat er immers aan in de weg dat bepaalde categorieën van handelingen van de gemeenteverheden aan elke vorm van toezicht worden onttrokken.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft zich reeds herhaaldelijk in die zin uitgesproken (1).

Bijgevolg is het van tweeën één : ofwel willen de indieners van het voorstel een enige tuchtregeling behouden, waarbij voor alle categorieën personeelsleden van de politie elk georganiseerd administratief beroep en meer in het algemeen elke regeling van toezicht wordt uitgesloten, in welk geval artikel 162 van de Grondwet, dienovereenkomstig gewijzigd moet worden; ofwel behoort het wetsvoorstel houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten te worden herzien teneinde administratieve

(1) Advies L. 25.265/2, dat op 20 januari 1997 is gegeven over een voorontwerp van ordonnantie houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Gedr. St., Brusselse Hoofdstedelijke Raad, nr. A-179/1, 96/97); in dezelfde zin advies L. 27.546, dat op 4 mei 1998 is gegeven over een voorontwerp van decreet "organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne" (Gedr. St. Waalse Gewestraad, nr. 401/1, 97-98).

beroepen te organiseren, in elk geval voor de personeelsleden van de lokale politie, overeenkomstig artikel 139, tweede lid, van de voormelde wet van 7 december 1998, in welk geval het onderhavige voorstel van bijzondere wet doelloos wordt.

La chambre était composée de
Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

R. ANDERSEN,

P. LIENARDY,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

Le rapport a été présenté
par M. L. DETROUX, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. A. LEFEBVRE, référendaire
adjoint.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN

De kamer was samengesteld uit

premier président,
eerste voorzitter,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseiller d'Etat,
staatsraad,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. L. DETROUX,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opge-
steld en toegelicht door de
H. A. LEFEBVRE, adjunct-referen-
daris.

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

LE PREMIER PRESIDENT - DE
EERSTE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS