

- 6. APR 1962

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE.

Overname

Coordination (2)

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 1er mars 1962, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux pouvoirs de police des gouverneurs et à la nomination des commissaires de police", a donné le 13 mars 1962 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 1e maart 1962 door de Minister van Binnenlandse Zaken en van Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de politiebevoegdheden van de gouverneurs en de benoeming van de commissarissen van politie", heeft de 13e maart 1962 het volgende advies gegeven :

Le projet tend :

- 1° à permettre au gouverneur de requérir, dans des circonstances exceptionnelles, les corps de police communale en cas de carence des bourgmestres intéressés;
- 2° à permettre au Roi, et aussi au gouverneur pour les communes de moins de 10.000 habitants, d'évoquer les affaires disciplinaires des officiers et agents de police ainsi requis;
- 3° à confier au gouverneur la décision dans les nominations et révocations des commissaires de police des communes de moins de 10.000 habitants, et l'avis dans les nominations et révocations des commissaires de police des communes plus importantes.

Techniquement, ces innovations sont présentées sous la forme :

- 1° d'une addition à l'article 129 de la loi provinciale (article 1er du projet);
- 2° de l'insertion d'un article 129ter dans la loi communale (article 3 du projet);
- 3° d'une modification de l'article 123, alinéa 1er, de cette dernière loi (article 2 du projet).

+

+ +

Les articles 1er et 3 du projet emploient l'expression : "les corps de police communale". Il serait préférable de l'éviter, parce qu'elle est inusitée et qu'elle ne s'applique pas adéquatement à toutes les polices communales : certaines de celles-ci ne se composent que de quelques hommes, voire du seul garde champêtre.

.../...

L'article 1er dispose que l'intervention de ces "corps" sur réquisition du gouverneur, restera limitée au territoire de la commune à laquelle ils appartiennent. Il serait utile de préciser dans le texte, au moins en termes généraux, que cette disposition ne déroge pas aux exceptions prévues par la loi elle-même : il s'agit notamment des articles 127bis (second) de la loi communale et 65 du Code rural, qui permettent aux commissaires et agents de police et aux gardes champêtres d'exercer leurs fonctions à titre d'auxiliaires dans les communes limitrophes, et de l'article 55bis, alinéa 5, du Code rural, qui permet aux brigadiers champêtres de prescrire à leurs gardes certains services à effectuer dans toute l'étendue de la circonscription de la brigade.

+

+ +

En donnant sans réserve au gouverneur le pouvoir de nommer et révoquer les commissaires de police dans les communes de moins de 10.000 habitants, l'article 2 du projet, dans la mesure où il s'applique à des commissaires qui, en vertu de l'article 153 de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire, remplissent les fonctions d'officier du ministère public près les tribunaux de simple police, méconnaît le prescrit de l'article 101 de la Constitution, qui réserve au Roi la nomination et la révocation de ces officiers.

Au surplus, en donnant au gouverneur le pouvoir de révoquer certains commissaires, la loi lui donnera, selon une opinion généralement admise, un pouvoir illimité de suspension sur ces mêmes commissaires. Or, l'article 60 de la loi du 20 avril 1810 sur l'organisation de

.../...

l'ordre judiciaire et l'administration de la justice - disposition à laquelle l'article 3 du projet déclare ne point déroger - réserve expressément au Roi la suspension de tous les officiers du ministère public.

Il importe donc que l'article 2 exclue de son champ d'application les commissaires visés à l'article 153 précité, à moins que le projet ne soit complété de manière à modifier aussi l'organisation des parquets de police.

D'autre part, l'article 2 du projet, qui paraît impliquer attribution au gouverneur d'un pouvoir de suspension pour une durée non limitée, devrait mettre en concordance l'alinéa 1er de l'article 123 de la loi communale, tel qu'il le modifie, et l'alinéa 3 du même article, qui limite à un mois la suspension que le bourgmestre et le gouverneur peuvent infliger aux commissaires de police.

+

+ +

L'expression "officiers ou agents" dans le sens où l'emploie l'article 3 est inusitée et inadéquate. La loi communale ne connaît que les commissaires de police, les commissaires adjoints, les agents de police et les gardes champêtres. En outre, le mot "officier" est ambigu : au sens ancien, qui désigne une personne exerçant un "office", tel que la police judiciaire, est venu s'ajouter le sens de "gradé", d'origine militaire. Ainsi, un garde champêtre est un officier de police judiciaire, sans être pour autant un officier de la police communale.

.../...

Etant donné que l'article 3 entend désigner tous les membres de cette dernière, y compris les gardes champêtres, il serait plus simple et plus sûr d'employer l'expression : "les membres des polices communales".

+
+ +

Il importe de remarquer, eu égard au déterminatif : "en rapport avec la gravité des faits commis", que l'article 129ter, que l'article 3 du projet tend à insérer dans la loi communale, donnera au Roi et au gouverneur un pouvoir d'évocation non seulement à défaut de sanctions disciplinaires, mais en cas de sanctions insuffisantes infligées par les autorités communales.

Encore y aurait-il lieu de prévoir comment les autorités communales seront considérées comme étant en défaut d'agir.

+
+ +

Il résulte des explications fournies par le délégué du Gouvernement, que la disposition finale de l'article 129ter du projet a un double but: d'une part, elle rappelle que les fautes commises pendant les réquisitions par les membres des polices communales pourraient donner lieu, non seulement aux peines disciplinaires prévues par la loi communale, mais également à l'application des peines disciplinaires spéciales prévues à l'article 60

.../...

de la loi du 20 avril 1810 pour les officiers du ministère public, voire à l'application de sanctions pénales; d'autre part, cette disposition finale souligne que l'article 129ter ne déroge en rien aux règles de compétence et de procédure relatives à l'application de ces deux groupes de sanctions.

En ce qui concerne les sanctions pénales, la clause est inutile en tant qu'elle affirme qu'il n'est pas dérogé au droit commun : il va sans dire, en effet, qu'un pouvoir d'évocation donné au Roi et au gouverneur en matière disciplinaire ne saurait déroger à des règles de droit pénal. Dans la mesure où la clause tend à rappeler l'existence de sanctions pénales, elle est incomplète. En visant le seul article 483 du Code d'instruction criminelle, elle ne concerne que les délits, à l'exclusion des crimes, commis par les membres des polices communales qui exercent un office de ministère public (certains commissaires) ou de police judiciaire (tous les commissaires et les gardes champêtres), à l'exclusion donc des simples agents de police.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat suggère d'employer une formule plus générale et de reporter à l'exposé des motifs les précisions que le Gouvernement désirerait y ajouter.

+

+ +

Le texte qui suit tient compte des suggestions faites ci-dessus et réalise quelques autres modifications, de pure forme, qui ne nécessitent aucun commentaire.

.../...

PROJET DE LOI MODIFIANT LES LOIS PROVINCIALE ET COMMUNALE
EN CE QUI CONCERNE LES POUVOIRS DE POLICE DES GOUVERNEURS
DE PROVINCE, LA NOMINATION DES COMMISSAIRES DE POLICE ET
LES SANCTIONS A APPLIQUER AUX OFFICIERS ET AGENTS REQUIS.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Notre Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique est chargé de présenter en Notre nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1er.-

L'article 129 de la loi provinciale est complété par la disposition suivante :

"Dans les mêmes cas, lorsque les bourgmestres intéressés restent en défaut de prendre les mesures et dispositions nécessaires, le gouverneur peut requérir les membres des polices communales. L'intervention de ceux-ci restera limitée au territoire de leurs communes respectives, sauf les dérogations permises par la loi".

Article 2. -

§ 1er. L'article 123, alinéa 1er, de la loi communale est remplacé par la disposition suivante :

.../...

"Les commissaires de police sont nommés, suspendus et révoqués :

- 1° par le Roi, sur avis du gouverneur, dans les communes d'au moins dix mille habitants et dans celles qui sont le siège d'un tribunal de police;
- 2° par le gouverneur, dans les autres communes".

§ 2. L'article 123, alinéa 3, de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

"Le bourgmestre et, dans les communes visées à l'alinéa 1er, 1°, le gouverneur peuvent suspendre les commissaires de police de leurs fonctions pendant un temps qui ne pourra excéder un mois. Le gouverneur ou le bourgmestre informera dans les vingt-quatre heures le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice de toute mesure de suspension prise par lui".

Article 3.-

Un article 129ter, rédigé comme suit, est inséré dans la loi communale :

"Article 129ter.- Lorsque, en exécution de l'article 129 de la loi provinciale, le gouverneur a requis des membres d'une police communale et que certains de ceux-ci ont commis des fautes de nature à entraîner une peine disciplinaire, le Roi , à l'égard des membres de toutes les polices communales, et le gouverneur, à l'égard des membres

.../...

des polices des communes de moins de dix mille habitants autres que les officiers du ministère public, peuvent, si les autorités communales restent en défaut d'appliquer aux coupables une sanction en rapport avec la gravité des faits commis, exercer eux-mêmes le pouvoir qu'ont ces autorités de prononcer la révocation, la suspension ou une autre peine disciplinaire, et ce sans préjudice de l'application éventuelle de sanctions pénales et des peines disciplinaires spéciales prévues par l'article 60 de la loi du 20 avril 1810, auquel la présente disposition ne déroge point".

Donné à , le

PAR LE ROI :

Le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique,

Het ontwerp strekt ertoe :

- 1° de gouverneur te machtigen in uitzonderingsomstandigheden de gemeentelijke politiekorpsen op te vorderen ingeval de betrokken burgemeesters in gebreke blijven;
- 2° de Koning, en ook de gouverneur voor de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, te machtigen de tuchtzaken betreffende de aldus opgevorderde politieofficieren en -agenten tot zich te trekken;
- 3° de gouverneur te laten beslissen inzake benoeming en afzetting van politiecommissarissen in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, en hem advies te laten geven inzake benoeming en afzetting van politiecommissarissen in grotere gemeenten.

Technisch doen deze nieuwe voorzieningen zich voor als :

- 1° een toevoeging aan artikel 129 van de provinciewet (artikel 1 van het ontwerp);
- 2° invoeging van een artikel 129ter in de gemeentewet (artikel 3 van het ontwerp);
- 3° een wijziging van artikel 123, eerste lid, van de gemeentewet (artikel 2 van het ontwerp).

+

+ +

De artikelen 1 en 3 van het ontwerp gebruiken de term "gemeentelijke politiekorpsen". Deze term wordt beter niet gebruikt; hij is ongewoon en niet voor alle gemeentepolities bruikbaar : in sommige gemeenten telt de politie slechts enkele leden; vaak is er alleen de veldwachter.

.../...

Artikel 1 bepaalt, dat "de tussenkomst van bedoelde korpsen" op vordering van de gouverneur "beperkt blijft tot het grondgebied van de gemeente waartoe zij behoren". Het ware dienstig in de tekst, althans in algemene bewoordingen, te zeggen dat deze bepaling niet afwijkt van de uitzonderingen welke de wet zelf maakt, met name in de artikelen 127bis (tweede) van de gemeentewet en 65 van het Veldwetboek, krachtens welke politiecommissarissen en -agenten en de veldwachters hun ambt als hulpdienaren in de aangrenzende gemeenten mogen uitoefenen, en in artikel 55bis, vijfde lid, van het Veldwetboek, krachtens hetwelk veldbrigadiers aan hun veldwachters sommige diensten mogen opleggen welke zij moeten uitoefenen over de ganse uitgestrektheid van het brigadegebied.

+

+ +

Door de gouverneur zonder voorbehoud te machtigen tot het benoemen en afzetten van politiecommissarissen in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, houdt artikel 2 van het ontwerp, voor zover het toepassing vindt op commissarissen die krachtens artikel 153 van de wet van 18 juni 1869 op de rechterlijke inrichting optreden als ambtenaar van het openbaar ministerie bij de rechtbanken van eenvoudige politie, geen rekening met het voorschrift van artikel 101 van de Grondwet, krachtens hetwelk alleen de Koning die ambtenaren kan benoemen en afzetten.

Een wet bovendien, die de gouverneur machtigt tot het afzetten van sommige commissarissen, zal hem ook, naar algemeen wordt aanvaard, een onbeperkte bevoegdheid tot het schorsen van die commissarissen verlenen.

.../...

Artikel 60 van de wet van 20 april 1810 op de inrichting van de rechterlijke orde en het beleid van de justitie, van welke bepaling artikel 3 van het ontwerp verklaart geenszins af te wijken, zegt echter uitdrukkelijk, dat alleen de Koning bevoegd is om alle ambtenaren van het openbaar ministerie te schorsen.

Artikel 2 moet dus de in genoemd artikel 153 bedoelde commissarissen uitsluiten, tenzij het ontwerp zo wordt aangevuld, dat ook de inrichting van de politieparketten wordt gewijzigd.

Voorts zou artikel 2 van het ontwerp, dat schijnt te impliceren dat de gouverneur bevoegd is om de betrokkenen voor onbepaalde tijd te schorsen, overeenstemming moeten brengen tussen het eerste lid van artikel 123 van de gemeentewet, zoals het dat wijzigt, en het derde lid van hetzelfde artikel, dat de schorsing welke de burgemeester en de gouverneur aan de politiecommissarissen kunnen opleggen, tot één maand beperkt.

+

+ +

De woorden "officieren of agenten" in de betekenis waarin artikel 3 ze gebruikt, zijn ongewoon en ondienstig. De gemeentewet kent alleen politiecommissarissen, adjunct-commissarissen, politieagenten en veldwachters. Het woord "officier" is bovendien dubbelzinnig; naast de oude betekenis, die wijst op iemand die een "officium" uitoefent, zoals de gerechtelijke politie, heeft het ook de, oorspronkelijk militaire, betekenis van "gegradueerde" gekregen. Zo is een veldwachter officier van gerechtelijke politie zonder daarom officier van de gemeentelijke politie te zijn. Aangezien artikel 3

.../...

op alle leden van de gemeentelijke politie, ook op de veldwachters doelt, ware het eenvoudiger en veiliger te schrijven : "de leden van de gemeentelijke politie".

+

+ +

In verband met de bepaling "in verhouding met de ernst van de gepleegde feiten" valt op te merken, dat artikel 129ter, hetwelk artikel 3 van het ontwerp in de gemeentewet bedoelt in te voegen, de Koning en de gouverneur machtigt de zaken tot zich te trekken, niet alleen wanneer er geen tuchtstraffen zijn opgelegd, maar ook wanneer de gemeenteoverheid onvoldoende straffen heeft opgelegd.

Dan nog zou moeten worden bepaald, hoe over het in gebreke blijven van de gemeenteoverheden zal worden geoordeeld.

+

+ +

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, heeft de slotbepaling van artikel 129ter een tweeledig doel : enerzijds wijst zij erop dat de vergrijpen welke de leden van de gemeentelijke politie tijdens de opvorderingen mochten plegen, aanleiding kunnen geven, niet alleen tot de in de gemeentewet bepaalde tuchtstraffen, maar ook tot toepassing van de bijzondere tuchtstraffen die krachtens artikel 60 van de wet van 20 april 1810 aan ambtenaren van het openbaar ministerie kunnen worden opgelegd, en zelfs tot toepassing van

.../...

strafbepalingen; anderzijds wijst deze slotbepaling erop, dat artikel 129ter hoegenaamd niet afwijkt van de bevoegdheids- en procedureregelen met betrekking tot beide categorieën van straffen.

Wat de strafbepalingen betreft, is de bepaling overbodig voor zover zij bevestigt, dat van het gemeen recht niet wordt afgeweken; het spreekt immers vanzelf, dat een in tuchtzaken aan de Koning en aan de gouverneur verleende bevoegdheid om zaken tot zich te trekken, niet van de regelen van het strafrecht kan afwijken. Voor zover de bepaling er wil op wijzen, dat er strafbepalingen bestaan, is zij bovendien onvolledig. Door alleen naar artikel 483 van het Wetboek van strafvordering te verwijzen, slaat zij alleen op wanbedrijven, en niet op misdaden welke mochten worden gepleegd door leden van de gemeentelijke politie die een ambt van openbaar ministerie (sommige commissarissen) of van gerechtelijke politie (alle commissarissen en veldwachters) uitoefenen, met uitsluiting dus van gewone politieagenten.

Om al deze redenen stelt de Raad van State voor, een algemener formule te gebruiken en de nadere uitleg welke de Regering daaraan wenst toe te voegen, in de memorie van toelichting op te nemen.

+

+ +

In de hiernavolgende tekst is met deze wenken rekening gehouden. Hij bevat ook enkele andere wijzigingen die alleen de vorm betreffen en geen commentaar behoeven.

.../...

ONTWERP VAN WET TOT WIJZIGING VAN DE PROVINCIEWET EN DE GEMEENTEWET WAT BETREFT DE POLITIEBEVOEGDHEID VAN PROVINCIEGOUVERNEURS, DE BENOEMING VAN POLITIECOMMISSARISSEN EN DE STRAFFEN OP TE LEGGEN AAN OPGEVORDERDE OFFICIEREN EN AGENTEN.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1.-

Artikel 129 van de provinciewet wordt met de volgende bepaling aangevuld :

"In dezelfde gevallen, wanneer de betrokken burgemeesters in gebreke blijven de nodige maatregelen en voorzieningen te treffen, kan de gouverneur de leden van de gemeentelijke politie opvorderen. Hun optreden blijft beperkt tot het grondgebied van hun onderscheiden gemeenten, behoudens de door de wet toegestane afwijkingen".

Artikel 2.-

§ 1. Artikel 123, eerste lid, van de gemeentewet wordt door de volgende bepaling vervangen :

.../...

"Politiecommissarissen worden benoemd, geschorst en afgezet :

- 1° door de Koning, op advies van de gouverneur, in gemeenten met ten minste tienduizend inwoners en in gemeenten waar een politierechtbank zetelt;
- 2° door de gouverneur in andere gemeenten".

§ 2. Artikel 123, derde lid, van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :

"De burgemeester en, in gemeenten bedoeld in het eerste lid, 1°, de gouverneur, kunnen de politiecommissarissen in hun bediening schorsen voor een termijn van ten hoogste een maand. De gouverneur of de burgemeester moet binnen vierentwintig uren aan de Minister van Binnenlandse Zaken en aan de Minister van Justitie kennis geven van iedere door hem genomen schorsingsmaatregel".

Artikel 3.-

In de gemeentewet wordt een artikel 129ter ingevoegd, luidend als volgt :

"Artikel 129ter. Wanneer de gouverneur, ter uitvoering van artikel 129 van de provinciewet, leden van een gemeentelijke politie heeft opgevorderd, en sommigen onder hen vergrijpen hebben gepleegd waarop tuchtstraf staat, kan de Koning ten aanzien van de leden van iedere gemeentelijke politie, en de gouverneur ten aanzien

.../...

van de leden van de politie der gemeenten met minder dan tienduizend inwoners, die geen ambtenaar van het openbaar ministerie zijn, indien de gemeenteoverheden in gebreke blijven de schuldigen te straffen in verhouding tot de ernst van de gepleegde feiten, zelf de bevoegdheid uitoefenen welke die overheden bezitten om de afzetting, de schorsing of een andere tuchtstraf uit te spreken, zulks onverminderd de eventuele toepassing van strafbepalingen en van de bijzondere tuchtstraffen bepaald in artikel 60 van de wet van 20 april 1810, waarvan de tegenwoordige bepaling geenszins afwijkt".

Gegeven te , de

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Binnenlandse Zaken
en van het Openbaar Ambt,

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUTENS,
de Heren :

L. MOUREAU,
G. HOLOYE,

F. DUCHENE,

F. VAN GOETHEM,

O. ROUSSEAU,

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

Le rapport a été présenté par M. G. BOLAND, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C. ROUSSEAU.

De kamer was samengesteld uit

premier président,
eerste-voorzitter,

conseillers d'Etat,
raadsheren van State,

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

greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. BOLAND, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUTENS.