

SENAT DE BELGIQUE**BELGISCHE SENAAT**

SESSION DE 1985-1986

ZITTING 1985-1986

4 FEVRIER 1986

4 FEBRUARI 1986

**Projet de loi
sur la police communale**

**Ontwerp van wet
op de gemeentepolitie**

**AMENDEMENTS PROPOSES
PAR M. TOUSSAINT ET CONSORTS**

**AMENDEMENTEN
VAN DE HEER TOUSSAINT c.s.**

ARTICLE 1^{er}

ARTIKEL 1

A. Au premier alinéa de l'article 176, entre les mots « en cette qualité » et les mots « sous l'autorité », insérer les mots « et par délégation ».

A. In het eerste lid van artikel 176 de woorden « hun ambt » te vervangen door de woorden « het aan hen opgedragen ambt ».

Justification

Le texte actuel implique la disparition du système des délégations actuellement en vigueur.

Par ailleurs, on rappellera qu'une déclaration d'un membre du gouvernement, soit en commission, soit en séance publique, ne peut suffire à corriger ce défaut grave (cf. justification de l'amendement à l'article 174).

B. Supprimer les articles 154, 155, 158, 166, 171 à 180, 183 à 193, 195, 198 et 200.

Justification

L'intention du projet est de réduire aussi complètement que possible les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles relatives à l'exercice de la tutelle.

R. A 13277*Voir :***Documents du Sénat :**

81 (1985-1986) : N° 1.

N° 2 : Rapport.

N° 3 à 7 : Amendements.

R. A 13277*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

81 (1985-1986) : N° 1.

N° 2 : Verslag.

N° 3 tot 7 : Amendementen.

Il s'agit manifestement d'une tentative de renforcement du pouvoir central au détriment des pouvoirs si péniblement et si parcimonieusement accordés aux Régions, et touche à l'autonomie communale.

Un premier exemple en a été donné dans la loi du 3 décembre 1984 modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités communales. La tutelle d'approbation est très fortement réduite alors qu'il s'agit de la tutelle la plus rapide, la plus efficace et qui assure la plus grande sécurité juridique.

La tutelle générale d'annulation ne peut, conformément à la Constitution, être supprimée. Cette forme de tutelle est toutefois plus lourde et plus lente. L'effet souhaité est donc déformé, car l'autorité de tutelle devra alors annuler les actes contraires à la loi, au décret, ou à l'intérêt général, ce qui prendra davantage de temps.

Une proposition de loi, abrogeant l'arrêté royal du 21 novembre 1984, portant création d'un Institut supérieur de police, a été déposée par MM. Vandezande, Luyten en Van In, motivée par la violation de la loi spéciale de réformes institutionnelles (Doc. 831-1, 1984-1985).

On peut ajouter que si les dépenses de police, constituées pour l'essentiel de charges du personnel, représentent une moyenne de 8 p.c. des budgets communaux, le projet de loi entraînera nécessairement des charges nouvelles et obligatoires, imposées par le pouvoir central. Comment la région pourra-t-elle encore remplir son rôle en matière d'équilibre budgétaire si, volet par volet, on continue à démanteler son pouvoir même de tutelle ?

Par le projet du Ministre de l'Intérieur :

- la tutelle d'approbation est supprimée sur de nombreux actes à implications financières;
- la tutelle sur les intercommunales serait réduite à sa plus simple expression avec des risques très graves de répercussions de la gestion des intercommunales sur les finances des communes affiliées.

Si l'on ajoute les charges des C.P.A.S. et du déficit des hôpitaux, on peut affirmer que l'on va dans le sens de la dilution, voire même de la disparition, de la responsabilité financière tant des communes que de l'autorité de tutelle définie par les lois de régionalisation.

En dehors de ces considérations, l'avis du Conseil d'Etat est d'une lecture essentielle. Cette haute juridiction examine le projet de loi d'une façon très détaillée et le critique sévèrement.

Il ne semble pas que l'avis ait été suivi scrupuleusement. La conformité avec la loi spéciale de réformes institutionnelles est soulevée, et l'organisation d'une tutelle spécifique contestée.

Il dit notamment ceci : « 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 Conseil d'Etat relève aussi des possibilités de conflits d'interprétation. Il conclut comme suit :

« Si telles sont bien les intentions du Gouvernement, l'article 2, premier alinéa, 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.

Er is hier duidelijk sprake van een poging om de centrale macht te verstevigen ten koste van de zo moeizaam en spaarzaam toegemeten bevoegdheden van de gewesten. Er wordt geraakt aan de gemeentelijke autonomie.

Een eerste voorbeeld hiervan is te vinden in de wet van 3 december 1984 tot wijziging van de bepalingen betreffende het toezicht op de handelingen van de gemeentelijke overheden. Het goedkeuringstoezicht wordt sterk beperkt, terwijl het nochtans de vorm van toezicht is die het snelst en het meest doeltreffend is en die de grootste rechtszekerheid biedt.

Het algemeen vernietigingstoezicht mag, krachtens de grondwet, niet worden afgeschaft. Die vorm van toezicht is echter logger en veel trager. Het beoogde effect wordt dus verdraaid, want de toeziende overheid zal de daden die strijdig zijn met de wetten of decreten of met het algemeen belang moeten vernietigen, wat meer tijd vraagt.

Er is bij de Senaat (*Stuk* nr. 831) een wetsvoorstel tot opheffing van het koninklijk besluit van 21 november 1984 tot oprichting van een hoger politie-instituut ingediend door de heren Vandezande, Luyten en Van In. Het werd verantwoord met een verwijzing naar de overtreding van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen. (Gedr. St. 831-1, 1984-1985).

Verder is er nog het volgende. De uitgaven voor de politie die hoofdzakelijk bestaan uit personeelslasten, bedragen gemiddeld 8 pct. van de begroting van de gemeenten. Het wetsontwerp zal noodzakelijk nieuwe en verplichte, door de centrale overheid opgelegde lasten meebrengen. Hoe zal het gewest nog zijn rol in het in evenwicht houden van de begroting kunnen vervullen als haar bevoegdheid om hierop toezicht uit te oefenen stuk voor stuk wordt afgebroken ?

Het ontwerp van de Minister van Binnenlandse Zaken heeft tot gevolg dat :

- het goedkeuringstoezicht afgeschaft wordt voor een groot aantal daden met financiële draagwijdte;
- het toezicht op de intercommunales tot zijn meest eenvoudige vorm teruggebracht wordt, wat het gevaar inhoudt dat het beheer van de intercommunales een weerslag heeft op de financiën van de aangesloten gemeenten.

Voegt men daarbij de lasten van de O.C.M.W.'s en van het tekort van de ziekenhuizen, dan kan worden gesteld dat men evolueert naar de verwatering of zelfs de verdwijning van de financiële verantwoordelijkheid zowel van de gemeenten als van de in wetten op de gewestvorming aangewezen toeziende overheid.

Los van deze overwegingen moet het advies van de Raad van State aandachtig worden gelezen. Dit hoge rechtscollege heeft het wetsontwerp aan een gedetailleerd onderzoek onderworpen en levert er scherpe kritiek op.

Het ziet er niet naar uit dat het advies nauwlettend is gevolgd. Er wordt gewag gemaakt van de overeenstemming met de bijzondere wet tot hervorming der instellingen en het instellen van een specifiek toezicht wordt in vraag gesteld.

Het advies stelt met name : « 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 toezichtprocedures en de aanwijzing van de met dat toezicht belaste overheden aan de gewesten toekomen. »

De Raad van State wijst ook op mogelijke interpretatieconflicten en hij besluit als volgt :

« 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 Brussels 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.

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. »

Le législateur pourrait, s'il l'estime utile, organiser une police nationale qu'il réglerait comme il l'entend, mais avec le corollaire obligé d'en assumer totalement les charges. Tel est d'ailleurs le cas de la police judiciaire des parquets et de la gendarmerie nationale et qui sont les vrais spécialistes appréciés de la recherche des infractions et du maintien de l'ordre dans le royaume.

La police communale, si elle reste telle, a une autre mission, d'avantage préventive. Tout en remplissant sa mission, généralement avec efficacité, elle dispose de moyens moindres, limités aux finances locales. Le Conseil d'Etat a relevé d'ailleurs des possibilités de conflits avec la Gendarmerie nationale dans le cas d'actions conjointes.

Il est remarquable de constater que la plupart des dispositions du projet se trouvent dans la loi communale et dans le code rural. Alors, on n'aperçoit pas très bien le but d'intérêt général poursuivi, sinon le retrait de pouvoirs aux régions pour une centralisation nationale contraire à la régionalisation.

Le conseil communal de Courcelles, dans une délibération du 22 février 1985 très largement diffusée, s'est élevé contre ce projet, et « constate d'ailleurs la même tendance centralisatrice dans les projets de loi de M. le Ministre de l'Intérieur sur les intercommunales et une réforme de la loi provinciale ».

Il est trop long d'exprimer une critique de chacun des articles qui n'innovent rien au point de vue d'une meilleure organisation et de l'efficacité de la police communale. A titre d'exemple :

Article 154. — Pourquoi vouloir imposer une police rurale dans les communes de moins de 5 000 habitants ? L'article 51 du Code rural n'impose plus, dans les communes rurales, l'obligation de nommer des gardes champêtres si un emploi de commissaire de police est créé.

Article 172. — Le Roi fixe les dispositions générales des cadres, statuts pécuniaires et administratifs, ainsi que les échelles de traitements.

Le deuxième alinéa de l'avant-projet réservait au Roi la tutelle d'approbation. Il a été retiré, sans doute sur les remarques du Conseil d'Etat. Comme tel il reste inutile, ambigu et dangereux.

L'article 84 de la loi communale attribue ce pouvoir au Roi, en ce qui concerne la fixation des dispositions générales des cadres et des statuts administratifs. L'article 71 de la loi du 14 février 1961 (loi unique, modifiée par l'article 3 de la loi du 27 juillet 1961) d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, confie également au Roi la limite des dispositions générales relatives aux statuts pécuniaires et aux échelles de traitements. Des décrets ont modifié l'organisation de la tutelle qui appartient aux régions.

Or, jusqu'à ce jour, le Roi n'a fixé aucune des dispositions générales prévues par la loi; tout s'est réglé par voie de circulaires ministérielles illégales et dont le Conseil d'Etat en a cassé plusieurs. Or, en séance du 13 juillet 1961, à propos de la loi unique, le Ministre de l'Intérieur annonçait que pour les prochains mois et si possible dans les prochaines semaines, les barèmes seraient harmonisés pour les agents de l'ensemble des institutions du pays. Le Conseil d'Etat l'a constaté (arrêt n° 20189 du 13 mars 1980 — Ville de Bruxelles et avis très remarquable du premier auditeur).

Il y a plus grave. Les grades de commissaire de police et de commissaire de police adjoint sont des grades dits légaux. Les traitements sont fixés dans la loi communale elle-même à l'article 127bis de cette loi.

Voor de andere gemeenten, die onderworpen zijn aan het gewone 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. »

De wetgever kan, als hij zulks nuttig acht, een nationale politie organiseren die hij kan regelen zoals het hem goedgeeft, maar dit veronderstelt ook dat hij er volledig de lasten van draagt. Dat is trouwens het geval voor de gerechtelijke politie van de parketten en voor de rijkswacht. Zij zijn de gewaardeerde specialisten van de opsporing van overtredingen en van de ordehandhaving in het rijk.

De gemeentepolitie heeft, indien ze blijft zoals ze is, een andere taak, die meer gericht is op preventie. Bij de meestal efficiënte uitvoering van haar taak beschikt ze over geringe middelen, die beperkt zijn tot de lokale financiën. De Raad van State heeft trouwens op mogelijke conflicten met de Rijkswacht bij gemeenschappelijke acties gewezen.

Het is merkwaardig vast te stellen dat de meeste bepalingen van het ontwerp in de gemeentewet of in het veldwetboek te vinden zijn. Het is derhalve niet erg duidelijk welk doel van algemeen belang wordt nagestreefd, tenzij het onttrekken van bevoegdheden aan de gewesten met het hoog op een nationale centralisatie die ingaat tegen de gewestvorming.

In een ruim verspreid besluit van 22 februari 1985 heeft de gemeenteraad van Courcelles zich verzet tegen dit ontwerp. Hij stelt dezelfde centraliserende tendens vast in de wetsontwerpen van de Minister van Binnenlandse Zaken betreffende de intercommunales en de herziening van de provinciewet.

Het zou te ver voeren om kritiek uit te oefenen op alle artikelen die niets nieuws brengen op het vlak van een betere organisatie en doeltreffendheid van de gemeentepolitie. Bijvoorbeeld :

Artikel 154. — Waarom wordt aan de gemeenten met minder dan 5 000 inwoners een veldpolitie opgelegd ? Artikel 51 van het veldwetboek ontslaat de landelijke gemeenten van de verplichting veldwachters te benoemen als een betrekking van politiecommissaris is ingesteld.

Artikel 172. — De Koning stelt de algemene bepalingen inzake de formatie, de bezoldigingsregeling, het administratief statuut en de weddeschalen vast.

Het tweede lid van het voorontwerp belaste de Koning met het goedkeuringtoezicht. Het werd, ongetwijfeld ten gevolge van de opmerking van de Raad van State, geschrapt. Het is een nutteloze, dubbelzinnige en gevaarlijke bepaling.

Artikel 84 van de gemeentewet geeft de Koning de bevoegdheid de algemene bepalingen inzake het kader en het administratief statuut vast te stellen. Artikel 71 van de wet van 14 februari 1961 (economie, sociale vooruitgang en financieel herstel, belast de Koning met het bepalen van de grenzen van de personeelsformatie en de weddeschalen. De organisatie van het toezicht waarmee de gewesten zijn belast werd door decreten gewijzigd.

De Koning heeft echter tot op heden geen enkele van de bij de wet voorziene algemene bepalingen vastgesteld. Alles werd geregeld bij middel van onwettige ministeriële circulaires. Verschillende hiervan werden door de Raad van State vernietigd. In de zitting van 13 juli 1961 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken in verband met de enige wet aangekondigd dat de schalen in de komende maanden en zo mogelijk in de komende weken voor de ambtenaren van alle instellingen van het land zouden worden geharmoniseerd. De Raad van State heeft dit vastgesteld (arrest nr. 20189 van 13 maart 1980 — Stad Brussel en het zeer opmerkelijk advies van de Eerste auditeur).

Er zijn echter ernstiger bezwaren. De graden van politiecommissaris en van adjunct-politiecommissaris zijn zogenaamde wettelijke graden. De wedden zijn vastgesteld in artikel 127bis van de gemeentewet zelf.

En conséquence le Ministre de l'Intérieur s'attribue un pouvoir que, jusqu'à ce jour, le législateur s'était réservé. Il aura pour conséquence immédiate de les faire bénéficier de l'arrêté royal du 19 avril 1962 relatif à l'octroi d'une allocation pour fonctions supérieures et de l'arrêté royal du 12 avril 1977 relatif à l'admissibilité des services accomplis dans le secteur privé.

En ce qui concerne le régime disciplinaire, des dispositions complètes existent dans la loi communale. Est-il sage de les retirer ?

Les communes, à juste titre, tiennent à la nomination de leur personnel, et tout spécialement à celle des commissaires adjoints. Ce droit leur est enlevé.

Il est trop long de continuer les critiques justifiées à l'égard d'un projet de loi qui est un massacre inutile de la loi communale et qui n'apportera rien au point de vue de l'efficacité de la police. Un renforcement sensible de la police judiciaire des Parquets serait davantage souhaitable.

La loi communale qui constituait le livre de base des élus locaux, ne sera plus, bientôt, qu'un beau souvenir.

T. TOUSSAINT.
G. PAQUE.
M. LAFOSSE.
R. BORREMANS.
H. MOUTON.

De Minister van Binnenlandse Zaken eigent zich bijgevolg een bevoegdheid toe die de wetgever zich tot nu toe had voorgehouden. Dit zal tot onmiddellijk gevolg hebben dat de betrokkenen kunnen genieten van het koninklijk besluit van 19 april 1962 betreffende de toekenning van een toelage wegens uitoefening van hogere functies en van het koninklijk besluit van 12 april 1977 betreffende de inaanmerkingneming van de diensten verricht in de privé-sector.

Wat de disciplinaire regeling betreft, zijn uitvoerige bepalingen in de gemeentewet opgenomen. Is het verstandig ze daaruit weg te laten ?

De gemeenten zijn terecht gehecht aan de benoeming van hun personeel en vooral aan die van de adjunct-commissarissen. Dit recht wordt hen ontnomen.

Het zou ons te ver voeren door te gaan met gerechtvaardigde kritieken op een wetsontwerp dat een nutteloze vermindering van de gemeentewet inhoudt en geenszins bijdraagt tot de doeltreffendheid van de gemeentepolitie.

De gemeentewet, eens de basistekst voor de lokale verkozenen, zal weldra nog enkel een mooie herinnering zijn.