

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1998-1999

3 FÉVRIER 1999

Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

(Déposée par M. Erdman et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

1. EXPOSÉ GÉNÉRAL

1.1. En exécution de l'article 162, alinéa 3, de la Constitution, l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, tel que modifié par la loi du 8 août 1988, précise que l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur les communes relèvent des compétences des régions: *a)* en ce qui concerne la tutelle ordinaire; *b)* ainsi qu'en ce qui concerne la tutelle administrative sur les autres actes, à l'exception de ceux qui sont relatifs aux matières pour lesquelles l'autorité fédérale ou l'autorité communautaire est compétente et pour lesquelles une tutelle spécifique est organisée par la loi ou par le décret (Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M. et Vande Lanotte, J., «*Overzicht van het Belgisch administratief recht*», Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, België, 1996, p. 406, n° 426).

La tutelle administrative ordinaire est la tutelle de droit commun, c'est-à-dire la tutelle qui est exercée lorsqu'une matière est exclusivement d'intérêt communal ou lorsqu'une matière relève à la fois de l'intérêt communal et d'un intérêt supérieur sans que le législateur compétent estime nécessaire de mettre en place un contrôle plus sévère par l'autorité supérieure (Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M. et Vande Lanotte, J., «*Overzicht van het Belgisch administra-*

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1998-1999

3 FEBRUARI 1999

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

(Ingediend door de heer Erdman c.s.)

TOELICHTING

1. ALGEMENE TOELICHTING

1.1. Ter uitvoering van artikel 162, derde lid, van de Grondwet, bepaalt artikel 7, eerste lid, van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, dat tot de bevoegdheid van het gewest behoren, de organisatie alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten: *a)* wat het gewoon administratief toezicht betreft; *b)* evenals wat het administratief toezicht betreft op de andere handelingen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de federale overheid of de gemeenschapsoverheid bevoegd is en waarvoor bij de wet of het decreet een specifiek toezicht is georganiseerd (Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M. en Vande Lanotte, J., «*Overzicht van het Belgisch administratief recht*», Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, België, 1996, blz. 406, nr. 426).

Het gewoon administratief toezicht is het toezicht van het gemeen recht, namelijk het toezicht dat wordt uitgeoefend wanneer een aangelegenheid uitsluitend van gemeentelijk belang is of wanneer een aangelegenheid tegelijk onder het gemeentelijk belang en een hoger belang ressorteert zonder dat de bevoegde wetgever een strengere controle vanwege de hogere overheid noodzakelijk acht (Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M. en Vande Lanotte, J., «*Overzicht van*

tief recht», Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, België, 1996, p. 95, n° 92; Gilliaux, P., *Le concours de tutelles administratives*, Bruxelles, Nemesis, 1990, p. 116-117. Voyez l'avis du Conseil d'État, section de législation, relatif au projet de loi sur la police communale (*Doc. Parl.*, Chambre, 1984-1985, n° 1009/1, p. 16-17; les passages pertinents de ce document sont cités par Gilliaux, P., *o.c.*, p. 116-117). La Cour d'arbitrage se range aussi à ce point de vue en posant que la «tutelle administrative ordinaire» visée à l'article 7, alinéa 1^{er}, a), de la LSRI est exercée sur les actes d'autorités décentralisées qui sont posés dans leur sphère respective d'intérêt (Cour d'arbitrage, n° 73, 22 décembre 1988, *T. Gem.*, 1989, p. 95, avec note de J. Borret; Cour d'arbitrage, n° 18/94, 3 mars 1994). Le législateur fédéral est compétent — mais n'est pas obligé de le faire — pour organiser une tutelle spécifique sur le respect des missions qu'il confie aux communes [l'organisation d'une tutelle spécifique comprend la détermination des actes sur lesquels porte la tutelle, du procédé de tutelle, de l'autorité de tutelle et des éléments essentiels de la procédure (Cour d'arbitrage, n° 38, 30 juin 1987)] afin de développer une politique cohérente en ces matières (Van Haegendoren, G., «*De bevoegdheidsverdeling voor het administratief toezicht op de «gemeentelijke instellingen»*», *T. Gem.*, 1998, (4), 12, avec renvoi à la Cour d'arbitrage, n° 85/93, 16 décembre 1993, considérant B.6.). Si une tutelle spécifique au sens de l'article 7 est organisée, elle a alors priorité sur la tutelle administrative ordinaire (Gilliaux, P., *o.c.*, p. 139-140, n° 114, avec renvoi notamment aux travaux préparatoires de la LSRI du 8 août 1980, à la doctrine, à la jurisprudence du Conseil d'État et à l'avis du Conseil d'État, section de législation, à propos du projet qui devint la LSRI du 8 août 1988). Si l'autorité fédérale compétente donne des missions aux administrations subordonnées sans organiser à cette occasion une tutelle spécifique, la compétence de l'autorité régionale d'exercer la tutelle administrative ordinaire sur l'accomplissement de ces missions reste entière (Cour d'arbitrage, n° 85/93, 16 décembre 1993; Cour d'arbitrage, n° 58/95, 12 juillet 1995).

Il faut remarquer à cet égard que, conformément à la philosophie de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, l'organisation, la gestion, les missions, ... de la police locale ne constituent plus une matière d'intérêt purement communal (voyez l'exposé détaillé figurant dans les développements de la proposition de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (*Doc. Parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1676/1, p. 42-43). Le régime disciplinaire du personnel de la police locale est dès lors une «matière» au sens de l'article 7, alinéa 1^{er}, b), de la

het Belgisch administratief recht, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen België, 1996, blz. 95, nr. 92; Gilliaux, P., «*Le concours de tutelles administratives*», Brussel, Nemesis, 1990, blz. 116-117. Zie het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, over het wetsontwerp op de gemeentepolitie (*Gedr. St.*, Kamer, 1984-1985, nr. 1009/1, blz. 16-17; de relevante passages hiervan zijn geciteerd door Gilliaux, P., *o.c.*, blz. 116-117). Ook het Arbitragehof sluit zich hierbij aan door te stellen dat het in artikel 7, eerste lid, a), BWHI beoogde «gewoon administratief toezicht» wordt uitgeoefend op de handelingen van gedecentraliseerde overheden die binnen hun respectieve belangensfeer worden gesteld (Arbitragehof, nr. 73, 22 december 1988, *T. Gem.*, 1989, blz. 95, noot J. Borret; Arbitragehof, nr. 18/94, 3 maart 1994). De federale wetgever is bevoegd — maar niet verplicht — om op de naleving van de opdrachten die hij aan de gemeente toevertrouwt, een specifiek toezicht te organiseren [de organisatie van het specifiek toezicht omvat het bepalen van de handelingen waarop het toezicht slaat, van het procédé van toezicht, van de toezichthoudende overheid en van de wezenlijke elementen van de procedure (Arbitragehof, nr. 38, 30 juni 1987)] «om ten aanzien van die aangelegenheden een samenhangend en sluitend beleid te ontwikkelen» (Van Haegendoren, G., «*De bevoegdheidsverdeling voor het administratief toezicht op de «gemeentelijke instellingen»*», *T. Gem.*, 1998, (4), 12, met verwijzing naar Arbitragehof, nr. 85/93, 16 december 1993, overw. B.6.). Is een specifiek toezicht in de zin van artikel 7 georganiseerd, dan heeft dit voorrang op het gewoon administratief toezicht (Gilliaux, P., *o.c.*, blz. 139-140, nr. 114, met verwijzing onder meer naar de voorbereidende werken van de BWHI van 8 augustus 1980, de rechtsleer, de rechtspraak van de Raad van State en het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving bij het ontwerp dat de BWHI van 8 augustus 1988 is geworden). Geeft de bevoegde federale overheid opdrachten aan de ondergeschikte besturen zonder daarbij een specifiek toezicht te organiseren, dan blijft evenwel de bevoegdheid van de gewestelijke overheid om over de uitoefening van die opdrachten het gewoon administratief toezicht uit te oefenen, onverminderd bestaan (Arbitragehof, nr. 85/93, 16 december 1993; Arbitragehof, nr. 58/95, 12 juli 1995).

Te dezen is het zo dat overeenkomstig de filosofie van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, de organisatie, het beheer, de opdrachten, ... van de lokale politie niet langer een aangelegenheid is van louter gemeentelijk belang (zie de omstandige uiteenzetting in de toelichting bij het wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (*Gedr. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/1, blz. 42-43). De tuchtregeling van het personeel van de lokale politie is derhalve een «aangelegenheid» in de zin van het

LSRI, ce qui implique qu'à défaut d'un régime fédéral propre de la tutelle sur l'application du régime disciplinaire, les autorités régionales sont (et restent) compétentes pour exercer la tutelle administrative ordinaire à l'égard des décisions en matière disciplinaire concernant la police locale.

1.2. Dans l'accord conclu le 24 mai 1998 au Sénat — l'«accord octopartite» — entre les partis de la majorité et quatre partis démocratiques d'opposition, il a été convenu de prévoir un mécanisme de tutelle spécifique sur les décisions communales et sur les décisions des organes pluricommunaux qui concernent les fonctionnaires de police locaux ou qui leur sont applicables, à l'exception des décisions en matière de discipline.

Le premier volet de cet accord — l'organisation et l'exercice d'une tutelle spécifique sur les décisions communales et les décisions des organes pluricommunaux qui concernent les fonctionnaires de police locaux ou qui leur sont applicables, mais sans concerner la discipline — a déjà été concrétisé (voyez les articles 65-89 de la loi précitée du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux). Toutefois, pour répondre à 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 prérapplé, 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 LSRI de telle 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. De la sorte, l'accord octopartite est intégralement respecté.

Telle est la portée de cette modification limitée de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

genoemde artikel 7, eerste lid, b), BWHI, wat inhoudt dat, bij gebreke aan een eigen federale regeling van het toezicht op de naleving van de tuchtregeling, de gewestelijke overheden bevoegd zijn (en blijven) om over de beslissingen inzake tuchtaangelegenheden met betrekking tot de lokale politie, het gewoon administratief toezicht uit te oefenen.

1.2. In het in de Senaat op 24 mei 1998 gesloten akkoord — het «octopusakkoord» — tussen de meerderheidspartijen en vier democratische oppositiepartijen werd overeengekomen te voorzien in een mechanisme van specifiek toezicht op de gemeentelijke beslissingen en op de beslissingen van de meergemeentelijke organen die betrekking hebben of van toepassing zijn op de lokale politieambtenaren, met uitzondering van de beslissingen inzake tucht.

Het eerste luik van dit akkoord — het organiseren en uitoefenen van een specifiek toezicht op de gemeentelijke beslissingen en beslissingen van de meergemeentelijke organen die betrekking hebben of van toepassing zijn op de lokale politieambtenaren doch die geen betrekking hebben op tuchtzaken — is reeds geïmplementeerd (zie de artikelen 65-89 van de genoemde wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus). Om evenwel te voldoen aan de uitdrukkelijke wil van de octopuspartners wat de afsluiting 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. Aldus wordt ten volle het octopusakkoord gerespecteerd en nageleefd.

Dit is de draagwijdte van deze beperkte wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Deze bepaling behoeft geen toelichting.

Article 2

Contrairement à la règle générale portée par l'article 7, alinéas 1^{er} et 2, de la LSRI, ni le législateur fédéral, ni le législateur régional ne sont compétents pour l'organisation ou l'exercice d'une tutelle administrative sur les décisions en matière disciplinaire concernant la police locale. Cela implique que ces décisions sont soustraites à la tutelle administrative par la volonté du législateur spécial.

La notion de tutelle administrative doit être entendue dans sa signification usuelle et comprend donc, d'une part, tant la tutelle ordinaire que la tutelle spécifique et, d'autre part, tant la tutelle générale que la tutelle spéciale. Pour autant que de besoin, cette volonté expresse du législateur n'exclut pas que les décisions en matière de discipline puissent, dans les conditions légales, faire l'objet, le cas échéant, d'un recours devant le Conseil d'État, voire devant une juridiction administrative qui serait constituée en exécution de l'article 161 de la Constitution.

Pour la compréhension des termes «organisation» et «exercice», il suffit de renvoyer aux développements qu'ont donnés jurisprudence et doctrine de ces termes tels qu'ils figurent à l'article 7 de la LSRI. La police locale est la composante des services de police qui est organisée et structurée au niveau local en application de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

La portée de la présente modification est limitée aux décisions relatives aux matières disciplinaires concernant la police locale. Sont visées toutes les décisions prises par les administrations subordonnées en matière de discipline, quelle que soit la nature de la décision (par ex. (non exhaustif): le prononcé d'une sanction disciplinaire, le classement sans suite, l'acquiescement, une décision «avant dire droit» telle qu'une décision d'entendre des témoins, de siéger à huis clos, ...), la catégorie de personnel de la police locale à l'égard de qui cette décision disciplinaire est prise (un membre du cadre opérationnel, du cadre administratif et logistique ou un agent auxiliaire), ... Sont visées en particulier toutes les décisions prises dans le cadre de la proposition de loi portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police. D'autres matières concernant la police locale ne sont pas comprises sous cette nouvelle disposition. Pour ces matières, une tutelle spécifique (voir les articles 65-89 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux) a d'ailleurs été organisée au sens de l'article 7, alinéa 1^{er}, b) de la LSRI.

Artikel 2

In afwijking van de algemene regel die is vervat in artikel 7, eerste en tweede lid, BWHI, zijn noch de federale wetgever noch de gewestelijke overheid bevoegd voor de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht op de beslissingen inzake tuchtaangelegenheden met betrekking tot de lokale politie. Een en ander houdt in dat deze beslissingen door de wil van de bijzondere wetgever aan het administratief toezicht worden onttrokken.

Het begrip administratief toezicht moet in zijn gebruikelijke betekenis worden begrepen en bevat dus zowel het gewoon en specifiek toezicht enerzijds en het algemeen en bijzonder toezicht anderzijds. Voor zoveel als nodig sluit deze uitdrukkelijke wil van de bijzondere wetgever niet uit dat de beslissingen inzake tucht, binnen de wettelijke voorwaarden terzake, het voorwerp van een beroep kunnen uitmaken bij de Raad van State dan wel, in voorkomend geval, bij een overeenkomstig artikel 161 van de Grondwet ingesteld administratief rechtscollege.

Voor de begrippen «organisatie» en «uitoefening» kan worden volstaan met te verwijzen naar de invulling door de rechtspraak en de rechtsleer van deze in artikel 7 BWHI bepaalde begrippen. De lokale politie is het deel van de politiediensten dat is georganiseerd en gestructureerd op het lokale niveau, zoals is geschied in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

De draagwijdte van die wijziging is beperkt tot de beslissingen inzake tuchtaangelegenheden met betrekking tot de lokale politie. Bedoeld worden alle beslissingen genomen door de ondergeschikte besturen inzake tucht, ongeacht de aard van de beslissing (b.v. (niet exhaustief): opleggen van een tuchtstraf, een sepotbeslissing, een vrijspraak, een «beslissing alvorens recht te doen» zoals een beslissing tot het horen van getuigen, zitting houden met gesloten deuren, ...), de categorie van personeelslid van de lokale politie ten aanzien van wie deze tuchtbeslissing is genomen (i.e. inzonderheid ten aanzien van een lid van het operationeel dan wel van het administratief en logistiek kader of ten aanzien van een hulpagent), ... Inzonderheid worden alle beslissingen bedoeld zoals die welke genomen worden in het raam van het voorstel van wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten. Andere aangelegenheden met betrekking tot de lokale politie zijn niet begrepen onder deze nieuwe bepaling. Voor deze aangelegenheden is overigens, conform hetgeen hiervoor is uiteengezet in de algemene toelichting, een specifiek toezicht (zie de artikelen 65-89 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus) georganiseerd in de zin van artikel 7, eerste lid, b), BWHI.

Article 3

L'objectif est de faire entrer en vigueur la présente loi spéciale le même jour que la loi déterminant le statut disciplinaire des membres des services de police.

Nous formons le vœu, Mesdames, Messieurs, que la présente proposition emporte votre accord unanime.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière prévue à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

L'article 7 de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par les lois spéciales des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, est complété par l'alinéa suivant :

« Par dérogation aux alinéas 1^{er} et 2, aucune tutelle administrative n'est organisée ni exercée par l'autorité fédérale ou par les régions sur les décisions prises en matière disciplinaire à l'égard de la police locale. »

Art. 3

La présente loi entre en vigueur à la date fixée par le Roi et au plus tard le 1^{er} janvier 2001.

Artikel 3

De bedoeling is dat deze bijzondere wet in werking treedt op dezelfde dag als de wet waarbij het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten wordt vastgesteld.

Wij hopen, Dames en Heren, dat dit voorstel uw eenstemmige goedkeuring moge wegdragen.

Fred ERDMAN.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 7 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993, wordt aangevuld met het volgende lid :

« 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. »

Art. 3

Deze wet treedt in werking op een door de Koning te bepalen datum en uiterlijk op 1 januari 2001.

Fred ERDMAN.
Ludwig CALUWÉ.
Anne-Marie LIZIN.
Michel FORET.
Joëlle MILQUET.
Hugo COVELIERS.
Claude DESMEDT.
Jan LOONES.