
CONSEIL RÉGIONAL WALLON

SESSION 1986-1987

11 SEPTEMBRE 1987

PROJET DE DÉCRET

**organisant l'exercice de la tutelle
prévue aux articles 178, 180, 187 et 188 de la Loi communale**

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'article 1^{er} de la loi du 11 février 1986 sur la police communale dispose que la loi communale est «complétée par un titre III, intitulé «de la police communale» et comprenant les articles 153 à 201».

La décision d'insérer l'essentiel de la loi du 11 février 1986 — toute la partie organique de la police communale — dans la loi communale correspond à un choix fondamental fait par le législateur national. Deux possibilités s'offraient à lui quant à la place à assigner aux forces de police concernées: la sphère de l'intérêt général ou la sphère de l'intérêt communal.

Dans l'avis rendu le 9 mai 1984 sur le projet qui allait devenir la loi du 11 février 1986, le Conseil d'Etat a exposé de manière particulièrement lumineuse les deux termes de l'alternative et les conséquences au point de vue de la tutelle du choix qui serait fait (Doc. Ch. 1009 (1984-1985) N° 1). La Région étant chargée de la plus grande partie de l'exercice de la tutelle depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, il me paraît du plus haut intérêt de citer ici quelques passages consacrés à cette question dans l'avis précité:

«Dans la matière qui fait l'objet de l'avant-projet de loi, le législateur *peut choisir* entre deux solutions.

Selon la première solution, le législateur considérera que la matière de l'organisation et de la gestion du personnel des forces de police n'appartient pas à la sphère de l'autonomie communale ou, plus exactement, n'y appartient plus. Les considérations d'intérêt général y sont prépondérantes.

Les autorités communales n'interviennent que comme organes de déconcentration (non de décentralisation) territoriale, pour le compte du pouvoir central. Les forces de police communale forment toutes ensemble une police nationale, soumise, en dernier ressort, à l'autorité du Roi et du Ministre de l'Intérieur. Dans ce cas, le législateur national peut évidemment délimiter strictement les compétences des autorités communales et réserver au pouvoir exécutif central différentes possibilités d'intervention directe.

Il peut aussi, dans la même éventualité, instituer des procédés de contrôle particuliers, lui permettant d'obvier à toute négligence et à toute décision inopportune de l'autorité locale: il peut prévoir une tutelle spécifique sur les actes des autorités locales relatifs à l'organisation et à la gestion du personnel de police.

La mise en œuvre de cette solution se réalisera très normalement par une loi distincte de la loi communale, ainsi que le prévoit l'avant-projet.

La deuxième solution suppose que le législateur admette que la matière de l'organisation et la matière de la gestion des forces de police locale demeurent des matières relevant de l'intérêt communal. Le pouvoir exécutif national dispose des forces de gendarmerie et de l'armée. La force publique locale n'intéresse l'Etat que de manière secondaire. L'autonomie communale reste le principe. Dans ce cas, l'institution d'une tutelle spécifique au sens de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas justifiée. En conséquence, l'exercice de la tutelle et l'organisation des procédures demeurent dans la compétence des Régions, en ce qui concerne la Région Wallonne et la Région Flamande.

Le législateur peut cependant multiplier et renforcer les cas dans lesquels l'autorité centrale intervient directement, pour fixer les règles générales en matière de statut pécuniaire ou de statut administratif, par exemple, ou pour procéder à la nomination ou à la révocation de certaines autorités, comme les commissaires de police et leurs adjoints. Il peut aussi aménager les formes que la tutelle peut prendre, prévoir de nouveaux cas de tutelle d'approbation ou d'autorisation, par exemple.

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.*

L'article 108 de la Constitution concerne les communes en tant qu'elles constituent des autorités décentralisées et autonomes et l'avant-projet, se présentant comme une disposition prise «conformément» à cet article, doit lui-même être interprété en ce sens que les autorités communales sont, en la matière, des autorités jouissant d'une autonomie organique et non de simples instruments de déconcentration administrative.

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.*

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.»

Ainsi donc, en décidant d'insérer la loi du 11 février 1986 dans la loi communale, le législateur a clairement choisi de maintenir la police communale dans la sphère de l'intérêt du même nom.

Il convient maintenant d'en tirer la conséquence logique et nécessaire pour la Région en organisant l'exercice de la tutelle sur les actes que les autorités provinciales et communales seront amenées à prendre en application de cette loi. Ces actes peuvent être rangés en deux catégories: ceux pris sur la base de l'article 172 et de ses arrêtés royaux d'application et ceux pris en matière disciplinaire.

A. Actes pris sur la base de l'article 172 de la loi du 11 février 1986

L'article 172 dispose que: «Dans la limite des dispositions générales arrêtées par le Roi, le conseil communal détermine le cadre, le statut pécuniaire et administratif, les échelles de traitements ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres du corps de la police communale.»

Ces délibérations communales ne posent pas de problème particulier en ce qui concerne l'organisation de la tutelle: elles sont soumises à la tutelle d'approbation prévue aux articles 84 de la loi communale et 71 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, tels qu'ils ont été modifiés ou complétés par des décrets régionaux.

B. Actes pris en matière disciplinaire

La matière disciplinaire est organisée par les articles 178, 179, 180, 187, 188, 189, 192 et 193.

Les articles 178, 180, 187 et 188 prévoient les recours contre les sanctions disciplinaires prises par le gouverneur ou le bourgmestre. Il s'agit, pour mettre pleinement et adéquatement en œuvre la compétence régionale, de distinguer, parmi ces recours, quels sont ceux qui ressortissent à la tutelle.

Les choses peuvent se résumer comme suit:

1. Lorsque le Roi — qui nomme et révoque le commissaire de police — inflige à celui-ci une sanction disciplinaire, aucun recours n'est prévu par la loi;

2. Lorsque le gouverneur — qui nomme et révoque le commissaire de police adjoint, le commissaire de brigade, le garde champêtre en chef et le garde champêtre unique — inflige à l'un de ceux-ci une sanction disciplinaire, la loi prévoit un recours au Roi (art. 178, § 2 et 187, § 4). Le gouverneur, lorsqu'il nomme à ces grades ou qu'il sanctionne un policier revêtu d'un de ces grades, agit chaque fois comme organe déconcentré, c'est-à-dire au nom du pouvoir central. Le recours ouvert en cas de sanction ne peut dès lors que se situer dans le cadre hiérarchique, ce qui exclut toute notion de tutelle et donc tout pouvoir régional;

3. Lorsque le conseil communal ou le bourgmestre inflige une sanction disciplinaire à un autre membre de la police communale (nommé et révoqué par le conseil communal: art. 177 et 184), il agit, par contre, comme organe décentralisé, c'est-à-dire comme organe communal. Il s'ensuit que le recours contre cette sanction s'inscrit dans le cadre de la tutelle et qu'il revient donc aux Régions d'organiser cette tutelle (désignation de l'autorité chargée de statuer sur recours et organisation de la procédure de tutelle, conformément à l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980);

4. Enfin, en ce qui concerne les commissaires de police et les commissaires de police en chef, puisque le gouverneur et le bourgmestre possèdent les mêmes pouvoirs disciplinaires à leur égard (l'un et l'autre peuvent infliger jusqu'à un mois de suspension), il est logique d'estimer qu'ils agissent chacun dans un cadre spécifique: le gouverneur agit comme organe déconcentré, tandis que le bourgmestre agit en tant qu'organe décentralisé; l'un comme représentant du pouvoir central, l'autre comme représentant du pouvoir communal. Décider autrement aboutirait à attribuer à ces deux autorités administratives des pouvoirs confus et concurrents.

En conséquence de cette distinction, le recours d'un commissaire de police ou d'un commissaire de police en chef sanctionné:

- par le gouverneur, est de nature hiérarchique;
- par le bourgmestre, est de nature tutélaire. Cette tutelle doit donc être organisée par la Région. Elle l'avait déjà été par le décret du 15 février 1984 tendant à attribuer à l'Exécutif Régional Wallon ou au Ministre que celui-ci délègue certains pouvoirs à l'égard des commissaires de police et de leurs adjoints. Le Conseil Régional Wallon avait complété notamment les articles 123 et 125 de la loi communale, qu'abroge la loi du 11 février 1986, pour conférer à l'Exécutif des pouvoirs antérieurement attribués au gouverneur.

Dans son avis L.15.015/2 du 13 décembre 1982 rendu à propos du projet de ce décret, le Conseil d'Etat a non seulement reconnu la compétence régionale pour la désignation de l'autorité de tutelle et l'organisation des procédures, mais il a lui-même proposé la rédaction du texte qui, pour l'essentiel, a été adopté par le Conseil régional. Ceci établit que, malgré l'emploi du mot «recours» par l'article 123, la haute juridiction a estimé que c'était bien de tutelle qu'il s'agissait.

En conclusion de ce point, lorsqu'un bourgmestre sanctionne un commissaire de police ou un commissaire de police en chef, ce dernier bénéficie d'un recours qui est un recours de tutelle;

5. Par voie de conséquence et, a fortiori, lors-

qu'un bourgmestre sanctionne un commissaire de police adjoint, un garde champêtre en chef ou un garde champêtre unique (tous nommés par le gouverneur), le recours offert à ces derniers s'inscrit, lui aussi, dans le cadre de la tutelle administrative. Il revient donc à la Région d'organiser cette tutelle.

* * *

Ainsi donc et en pratique, il revient au Conseil régional d'organiser la procédure de tutelle pour tout recours faisant suite à une sanction disciplinaire infligée à un quelconque membre de la police communale soit par le bourgmestre, soit par le conseil communal.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article insère l'article 193bis dans la loi communale.

Cette méthode légistique, suggérée par le Conseil d'Etat, a été préférée à celle consistant à compléter chacun des articles 178, 180, 187 et 188 de la loi communale.

Il s'agit d'abord d'attribuer à l'Exécutif ou au Ministre qu'il délègue le pouvoir de recevoir les recours contre toute sanction prise par le bourgmestre ou par le conseil communal.

Ce pouvoir qui appartient au Roi ou au gouverneur pour les communes relevant de la tutelle nationale, est un pouvoir de réformation de la décision prise par l'autorité sanctionnante, conformément à l'intention du législateur national.

En ce qui concerne la Région Wallonne, il a semblé que le choix du gouverneur pour exercer le recours n'était pas le plus judicieux. En effet, si l'on peut admettre d'une manière générale qu'une bonne administration est une administration proche du citoyen, on peut se demander si la justice ou la quasi-justice qu'est la matière disciplinaire n'est pas d'autant plus impartiale et sereine qu'elle est éloignée des théâtres des passions.

C'est pourquoi il a été estimé que l'Exécutif serait un recours plus adéquat que le gouverneur de province. Et, pour remédier à la suppression d'un degré de contrôle, ce haut fonctionnaire pourrait être chargé d'instruire les dossiers et de formu-

ler une appréciation sur les cas. Cela reviendrait pratiquement à recréer de facto un premier degré de contrôle. En effet, il faut remarquer que l'article 180 ne prévoit qu'un seul niveau de recours contre une sanction disciplinaire, alors qu'avant cette loi, ces agents tombaient sous le régime général de l'article 85 de la loi communale et bénéficiaient donc comme la plupart des autres agents communaux, d'un double contrôle: l'approbation par la députation permanente et le recours (entraînant une nouvelle tutelle d'approbation) à l'Exécutif.

Ce pouvoir d'instruction et d'avis est d'ailleurs conféré au gouverneur pour les dossiers disciplinaires relatifs à tous les membres de la police communale.

Il y a lieu de souligner que, par application du principe inséré dans le § 3 de l'article 178 de la loi, les sanctions prises par le bourgmestre contre les commissaires de police en chef peuvent faire l'objet d'un recours conformément aux dispositions du présent projet.

Il s'agit également de fixer le délai dans lequel la décision de l'Exécutif ou du Ministre qu'il délègue doit intervenir. La nécessité d'une instruction rigoureuse en cette matière postule que l'autorité de tutelle dispose d'un délai suffisant: le système prévu pour les secrétaires communaux par l'article 109, dernier alinéa, de la loi communale, à savoir un délai de deux mois prorogeable, a paru le mieux convenir.

Il convient de souligner que ces délais de procé-

ture poursuivent un double but: d'une part supprimer le plus rapidement possible la précarité qui affecte une décision frappée de recours et d'autre part assurer un examen rigoureux du dossier comme dit ci-dessus.

Il est dès lors clair que les délais ne se justifient que par l'intérêt de l'agent sanctionné et non par les commodités de l'administration.

Celle-ci devra donc veiller au respect strict des délais instaurés et, le cas échéant, à la motivation des prorogations, même si, selon une jurisprudence

constante du Conseil d'Etat, les délais prescrits sont des délais d'ordre et non de rigueur.

Articles 2 et 3

Une disposition transitoire prévoit que le décret ne s'applique qu'aux sanctions prises après son entrée en vigueur (art. 2). Quant à celle-ci, le mieux est qu'elle se produise le plus rapidement possible, puisqu'il s'agit de mettre en œuvre le pouvoir qui revient, de droit, à la Région. L'article 3 du projet prévoit donc que le décret entre en vigueur dès sa publication au Moniteur belge.

PROJET DE DÉCRET

organisant l'exercice de la tutelle prévue aux articles 178, 180, 187 et 188 de la Loi communale

L'Exécutif Régional Wallon,
sur la proposition du Ministre du Logement et
de la Tutelle pour la Région Wallonne,

ARRÊTE

Le Ministre du Logement et de la Tutelle pour
la Région Wallonne est chargé de présenter, au
nom de l'Exécutif, au Conseil Régional Wallon, le
projet de décret dont la teneur suit:

Article 1^{er}

Le titre III, section 4, de la loi communale, est
complété par un article 193*bis* rédigé comme suit:

Article 193 bis. — Pour la Région Wallonne, à
l'exception des communes visées à l'article 7, ali-
néa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes
institutionnelles, le pouvoir conféré au Roi par l'ar-
ticle 178, § 1^{er}, alinéa 4, et § 2, alinéa 3, et par
l'article 187, § 4, de statuer sur le recours contre
la décision du bourgmestre, et le pouvoir conféré
au gouverneur par l'article 180, alinéa 3, et par
l'article 188, alinéa 3, de statuer sur le recours
contre la décision du conseil communal ou du
bourgmestre, est exercé par l'Exécutif ou par le
Ministre que celui-ci délègue.

Le recours des intéressés est néanmoins introduit
auprès du gouverneur qui instruit le dossier et le
transmet, avec son avis, à l'Exécutif ou au Ministre
que celui-ci délègue.

Les décisions sur recours sont rendues dans un
délai de deux mois prenant cours à la réception du
recours par le gouverneur; elles sont motivées. Ce
délai peut être prorogé, par décision motivée, d'un
ou de plusieurs nouveaux délais d'un mois.

Article 2

Le présent décret s'applique aux sanctions prises
après son entrée en vigueur.

Article 3

Le présent décret entre en vigueur le jour de sa
publication au Moniteur belge.

Donné à Bruxelles, le 10 septembre 1987.

Le Ministre-Président de l'Exécutif Régional Wallon,
chargé des Technologies nouvelles,
des Relations extérieures, des Affaires générales
et du Personnel,

M. WATHELET

Le Ministre du Logement et de la Tutelle
pour la Région Wallonne,

A. DALEM

ROYAUME DE BELGIQUE
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
L.17.938/2

Le Conseil d'Etat, section de législation, deuxième Chambre, saisi par le Ministre du Logement et de la Tutelle pour la Région Wallonne, le 16 mars 1987, d'une demande d'avis sur un projet de décret «organisant l'exercice de la tutelle prévue aux articles 178, 180, 187 et 188 de la loi communale», a donné le 27 avril 1987 l'avis suivant:

OBSERVATION GÉNÉRALE

Selon son intitulé, le projet de décret organise l'exercice de la tutelle prévue aux articles 178, 180, 187 et 188 de la loi communale. Ces articles ont été insérés dans la loi communale, par la loi du 11 février 1986 sur la police communale.

En adoptant ces articles, le législateur national a empiété sur la compétence du législateur régional, telle qu'elle est définie à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Ces articles de la loi communale désignent, en effet, pour toutes les communes du pays, les autorités compétentes pour connaître des recours contre les décisions du conseil communal ou du bourgmestre et organisent les procédures de tutelle.

Cet excès de compétence du législateur national n'a pas pour conséquence de priver le législateur régional de l'exercice de sa propre compétence. A cet égard, il y a lieu de relever que le projet, même s'il contredit la loi du 11 février 1986, ne méconnaît pas les règles de compétence établies par la loi spéciale du 8 août 1980.

Lorsque le projet sera adopté, il existera, en ce qui concerne les communes auxquelles il s'appliquera, une contradiction entre, d'une part, les articles 178, 180, 187 et 188 de la loi communale, qui ne contiennent aucune restriction en ce qui concerne leur champ d'application, et, d'autre part, les dispositions du décret.

Il ne pourra être mis fin à cette contradiction que si le législateur national modifie les articles 178, 180, 187 et 188, insérés dans la loi communale par la loi du 11 février 1986, pour les mettre en concordance avec la loi spéciale du 8 août 1980 ou si la Cour d'arbitrage est saisie et prononce l'annulation partielle de ces articles.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Arrêté de présentation et signature

Afin d'unifier la manière de désigner les membres de l'Exécutif, il est souhaitable d'utiliser le titre «Ministre du Logement et de la Tutelle pour la Région Wallonne», figurant dans l'arrêté de l'Exécutif Régional Wallon du 23 décembre 1985 fixant la répartition des compétences entre les Ministres, membres de l'Exécutif.

Il va de soi que le membre de l'Exécutif chargé de présenter le projet de décret au Conseil Régional Wallon agit «au nom de l'Exécutif». Ces mots doivent donc être omis.

Dispositif

1. A l'article 1^{er}, au a) du texte en projet, le recours du commissaire en chef n'est pas mentionné, alors que, selon l'article 178, § 3, de la loi communale, le commissaire de police en chef est soumis au même statut disciplinaire que le commissaire de police.

2. Dans un souci de simplification, le Conseil d'Etat propose de remplacer les quatre premiers articles du projet par un seul, à savoir un article 193bis à insérer dans la section 4 du titre III, chapitre III, de la loi communale. Cet article pourrait être rédigé comme suit:

«Article 1^{er}. — Le titre III, chapitre III, section 4, de la loi communale, est complété par un article 193bis rédigé comme suit:

Article 193bis. — Pour la Région Wallonne, à l'exception des communes visées à l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le pouvoir conféré au Roi par l'ar-

ticle 178, § 1^{er}, alinéa 4, et § 2, alinéa 3, et par l'article 187, § 4, de statuer sur le recours contre la décision du bourgmestre, et le pouvoir conféré au gouverneur par l'article 180, alinéa 3, et par l'article 188, alinéa 3, de statuer sur le recours contre la décision du conseil communal ou du bourgmestre, est exercé par l'Exécutif ou par le Ministre que celui-ci délègue.

Le recours des intéressés est néanmoins introduit auprès du gouverneur qui instruit le dossier et le transmet, avec son avis, à l'Exécutif ou au Ministre que celui-ci délègue.

Les décisions sur recours sont rendues dans un délai de deux mois prenant cours à la réception du recours par le gouverneur (1); elles sont motivées. Ce délai peut être prorogé, par décision motivée, d'un ou de plusieurs nouveaux délais d'un mois.»

3. Il va de soi que, conformément à la jurisprudence constante de la section d'administration du Conseil d'Etat relative aux recours en matière disciplinaire, le délai de deux mois prévu à l'alinéa 3 de l'article 193*bis*, proposé ci-dessus, est un délai d'ordre, mais que l'autorité doit statuer dans un délai «raisonnable».

(1) Les articles 1^{er}, 2 et 4 du projet font courir le délai à partir de la «réception du recours par le Gouverneur». L'article 3 fait courir le délai à partir de la «réception de l'acte par le Gouverneur». Le texte proposé n'a pas repris cette distinction qui ne paraît pas justifiée.

*
* *

La chambre était composée de

Messieurs: J. LIGOT, président de chambre,

J.-J. STRYCKMANS,

P. FINCŒUR, conseillers d'Etat,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la

P. GOTHOT, section de législation,

Madame: M. VAN GERREWEY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. M. DUMONT,
auditeur général adjoint.

Le Greffier,
M. VAN GERREWEY

Le Président,
J. LIGOT