

**CONSEIL DE LA REGION  
DE BRUXELLES-CAPITALE**

---

SESSION ORDINAIRE 2000-2001

28 DECEMBRE 2000

---

**PROPOSITION D'ORDONNANCE**

**modifiant l'ordonnance  
du 14 mai 1998 organisant  
la tutelle administrative sur  
les communes de  
la Région de Bruxelles-Capitale**

---

**Avis du Conseil d'Etat**

---

Voir :

Document du Conseil :  
A-161/1 2000/2001 : Proposition d'ordonnance.

**BRUSSELSE  
HOOFDSTEDELIJKE RAAD**

---

GEWONE ZITTING 2000-2001

28 DECEMBER 2000

---

**VOORSTEL VAN ORDONNANTIE**

**tot wijziging van de ordonnantie  
van 14 mei 1998 houdende  
regeling van het administratief toezicht  
op de gemeenten van het  
Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

---

**Advies van de Raad van State**

---

Zie :

Stuk van de Raad :  
A-161/1 2000/2001 : Voorstel van ordonnantie.

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le 26 juillet 2000, d'une demande d'avis sur une proposition d'ordonnance «modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale», et invité, le 7 novembre 2000, à lui communiquer cet avis dans un délai ne dépassant pas huit jours, a donné le 16 novembre 2000 l'avis suivant:

### Observations générales

#### *Quant à la compétence*

1. La proposition d'ordonnance tend à rendre applicable aux zones de police pluricommunales de la Région de Bruxelles-Capitale l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

La «zone de police pluricommunale» est un service public décentralisé, doté de la personnalité juridique, institué par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, pour exercer sur le territoire de plusieurs communes, les compétences en matière d'organisation et de gestion du corps de police local qui, dans les zones unicomunales, sont dévolues au conseil communal, au collège des bourgmestre et échevins, et au bourgmestre. Ses organes sont le conseil de police et le collège de police.

2. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure la Région est compétente pour l'organisation et l'exercice de la tutelle sur ces services publics.

Dans des précédents avis (1), la section de législation a considéré que la compétence relative à la tutelle des communes, réglée par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, s'étend à tous les services publics décentralisés qui sont organisés dans le cadre territorial de la commune, à l'exception de ceux dont le régime de tutelle entre dans le domaine d'application de dispositions de la même loi spéciale autres que l'article 7, à savoir les centres publics d'aide sociale (article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>) et les associations de communes (article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>).

Comme la Cour d'arbitrage l'a admis par son arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995 (2), la circonstance selon laquelle une commune exerce l'une de ses missions à l'intervention d'un organisme auquel une personnalité juridique autonome est reconnue (3) ne fait pas obstacle à l'appli-

(1) Avis 25.265/2 du 20 janvier 1997 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, doc. Cons. Région de Bruxelles-Capitale, 1996-1997, n° A-179/1; avis 26.119/8 du 11 mars 1997 sur un avant-projet devenu le décret du 17 mars 1998 modifiant le décret du 28 avril 1993 portant réglementation pour la Région flamande de la tutelle administrative des communes, doc. Parl. flamand, 1997-1998, n° 833/1. Voyez G. van Haegendoren, De bevoegdheidsverdeling voor het administratief toezicht op de «gemeentelijke instellingen», T. gem., 98/1, pp. 4 à 17.

(2) Considérant B.11.3.

(3) En l'espèce, il s'agissait d'une mission obligatoirement dévolue aux communes par l'article 8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, inséré par l'article 73, 2<sup>o</sup>, de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, soit la création des agences locales pour l'emploi. En vertu de l'article 8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de cette loi, ces organismes doivent prendre la forme d'une association sans but lucratif.

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 26 juli 2000 door de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verzocht haar van advies te dienen over een voorstel van ordonnantie «tot wijziging van de ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest», en op 7 november 2000 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste acht dagen, heeft op 16 november 2000 het volgende advies gegeven:

### Algemene opmerkingen

#### *Wat de bevoegdheid betreft*

1. Het voorstel van ordonnantie strekt ertoe de ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing te verklaren op de meergemeentepolitiezones van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest.

Een «meergemeentepolitiezone» is een gedecentraliseerde overheidsdienst met rechtspersoonlijkheid, ingesteld bij de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, die op het grondgebied van verscheidene gemeenten de bevoegdheden met betrekking tot de organisatie en het beheer van het lokale politiekorps moet uitoefenen, die in ééngemeentezones toegewezen zijn aan de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester. De organen van deze dienst zijn de politieraad en het politiecollege.

2. De vraag is in welke mate het Gewest bevoegd is om het toezicht op die overheidsdiensten te regelen en uit te oefenen.

In vroegere adviezen (1) heeft de afdeling wetgeving geoordeeld dat de bevoegdheid voor het toezicht op de gemeenten, geregeld in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ook geldt voor alle gedecentraliseerde overheidsdiensten die georganiseerd worden op het grondgebied van de gemeente, met uitzondering van de overheidsdiensten waarvoor op het gebied van toezicht andere bepalingen van dezelfde bijzondere wet gelden dan artikel 7, namelijk de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (artikel 5, § 1, II, 2<sup>o</sup>) en de verenigingen van gemeenten (artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>).

Zoals het Arbitragehof in zijn arrest nr. 58/95 van 12 juli 1995 (2) heeft gesteld, staat de omstandigheid dat een gemeente één van haar taken uitvoert via een orgaan waaraan een onderscheiden rechtspersoonlijkheid is toegekend (3), er niet aan in de weg dat de gewestelijke regelgeving

(1) Advies 25.265/2 van 20 januari 1997 over een voorontwerp dat de ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is geworden, Parl. St. R.Br.H.G., 1996-97, nr. A-179/1; advies 26.119/8 van 11 maart 1997 over een voorontwerp dat het decreet van 17 maart 1998 tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten is geworden, Parl. St. Vl. P., 1997-1998, nr. 833/1. Zie G. van Haegendoren, De bevoegdheidsverdeling voor het administratief toezicht op de «gemeentelijke instellingen», T. gem., 98/1, blz. 4 tot 17.

(2) Overweging B.11.3.

(3) In het bewuste geval ging het om een taak die bij artikel 8, § 1, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, ingevoegd bij artikel 73, 2<sup>o</sup>, van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, verplicht aan de gemeenten toegewezen is, namelijk de oprichting van plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen. Krachtens artikel 8, § 1, tweede lid, van die wet, moeten die instellingen de vorm van een vereniging zonder winst-oogmerk aannemen.

cation de la législation régionale en matière de tutelle ordinaire, la compétence régionale en la matière étant qualifiée d'«intacte». La Cour conclut en ce sens après avoir relevé que les mesures contestées ne prévoyaient pas de tutelle spécifique.

La Cour reconnaît ainsi, comme les avis cités ci-avant de la section de législation, que, lorsque le législateur compétent n'a pas organisé une tutelle spécifique, les Régions sont compétentes en matière de tutelle ordinaire sur l'ensemble des actes relevant des attributions communales, même si celles-ci sont mises en oeuvre par des organismes autonomes.

Ces derniers peuvent alors être qualifiées d'institutions communales au sens de l'article 162 de la Constitution, que l'alinéa 2, 6°, de cette disposition constitutionnelle impose de soumettre obligatoirement à la tutelle de légalité et de respect de l'intérêt général.

La circonstance, relevée au considérant B.10.4 du même arrêt, selon laquelle ces organismes agissent dans le cadre de l'intérêt général, et non dans celui de l'intérêt exclusivement communal, ne fait pas obstacle à la reconnaissance de cette compétence régionale en matière de tutelle ordinaire (4).

Quatre conclusions peuvent se déduire de cet examen de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et de la section de législation du Conseil d'Etat:

1. tous les actes des institutions communales sont soumises à la tutelle ordinaire relevant de la compétence des Régions sur la base et dans les limites de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, même s'ils sont accomplis par des organismes décentralisés autonomes, à l'exception des actes dont le régime de tutelle entre dans le domaine d'application de la même loi spéciale autre que l'article 7, à savoir les actes des centres publics d'aide sociale visés par l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2°, de la loi spéciale, et des associations de communes au sens de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1°, de la même loi;
2. la règle énoncée ci-avant sous le 1. s'applique même si la matière ainsi mise en oeuvre par ces institutions ne relève pas exclusivement de l'intérêt communal;
3. dans ce dernier cas, la compétence régionale en matière de tutelle ordinaire ne peut s'exercer que pour les aspects non couverts par une tutelle spécifique organisée par l'autorité compétente;
4. le caractère éventuellement pluricommunal des organismes communaux ainsi associés à l'exercice d'une compétence communale ne fait pas obstacle à la compétence régionale en matière de tutelle ordinaire

(4) Au demeurant, cet aspect de la motivation de l'arrêt ne concerne pas l'étendue de la compétence régionale en matière de tutelle, mais en matière d'associations de communes. Il se situe dans un passage de l'arrêt qui, après avoir rappelé la compétence des Régions en ce qui concerne les conditions et les modalités des associations de provinces et de communes (article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980), ne dénie toutefois pas à l'autorité fédérale le pouvoir d'obliger les communes à créer dans l'intérêt général des organismes éventuellement intercommunaux qui mettent en oeuvre des missions relevant des compétences fédérales. En l'espèce, il s'agissait de la réglementation du chômage, mise en oeuvre sous la forme des agences locales pour l'emploi. C'est dans ce contexte que ces dernières sont analysées comme relevant de l'intérêt général, et pas exclusivement de l'intérêt communal.

inzake het gewone toezicht toegepast wordt; de gewestelijke bevoegdheid terzake, aldus het Arbitragehof, blijft onverminderd bestaan. Het Arbitragehof is tot die conclusie gekomen nadat het vastgesteld had dat de betwiste maatregelen niet in een specifiek toezicht voorzagen.

Het Hof erkent aldus, zoals ook in de bovengenoemde adviezen van de afdeling wetgeving is geschied, dat wanneer de bevoegde regelgever niet in een specifiek toezicht heeft voorzien, de gewesten bevoegd zijn voor het gewone toezicht op alle handelingen die tot de gemeentelijke bevoegdheden behoren, ook al worden deze in praktijk gebracht door autonome organen.

Die organen kunnen dan worden beschouwd als gemeentelijke instellingen in de zin van artikel 162 van de Grondwet, waarop luidens het tweede lid, 6°, van dat grondwetsartikel, verplicht wettigheidstoezicht en toezicht inzake de overeenstemming met het algemeen belang wordt uitgeoefend.

De omstandigheid aan de orde gesteld in overweging B.10.4 van hetzelfde arrest, dat die organen optreden in het kader van het algemeen belang, en niet een uitsluitend gemeentelijk belang behartigen, betekent niet dat het Gewest niet bevoegd zou zijn voor het gewone toezicht (4).

Uit dit onderzoek van de rechtspraak van het Arbitragehof en van de afdeling wetgeving van de Raad van State kunnen vier conclusies worden getrokken:

1. alle handelingen van de gemeentelijke instellingen vallen onder het gewone toezicht dat tot de bevoegdheid van de gewesten behoort op grond van en binnen de grenzen bepaald in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ook al worden ze gesteld door autonome gedecentraliseerde organen, met uitzondering van de handelingen waarvoor de toezichtsregeling binnen de werkingssfeer valt van andere bepalingen van dezelfde bijzondere wet dan artikel 7, namelijk de handelingen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn genoemd in artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de verenigingen van gemeenten in de zin van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van dezelfde wet;
2. de regel die hierboven onder 1° is gegeven, is ook van toepassing wanneer de aangelegenheid die aldus door die instellingen wordt behandeld, niet uitsluitend van gemeentelijk belang is;
3. in dit laatste geval mag het Gewest zijn bevoegdheid voor het gewone toezicht alleen uitoefenen voor de aspecten waarvoor geen specifiek toezicht voorhanden is, ingesteld door de bevoegde overheid;
4. dat de gemeentelijke organen die aldus betrokken worden bij de uitoefening van een gemeentelijke bevoegdheid, eventueel tot meerdere gemeenten behoren, vormt geen beletsel voor de gewestelijke

(4) Dit aspect van de motivering van het arrest heeft overigens geen betrekking op de draagwijdte van de bevoegdheid van het Gewest inzake het toezicht, maar op de draagwijdte van zijn bevoegdheid inzake verenigingen van gemeenten. Het staat in een passage van het arrest waarin, nadat gewezen is op de bevoegdheid van de Gewesten voor het vaststellen van de voorwaarden en de nadere regels aangaande de verenigingen van provincies en gemeenten (artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), de federale overheid echter niet de bevoegdheid wordt ontzegd de gemeenten te verplichten om in het algemeen belang eventueel intercommunale organen op te richten die taken uitvoeren die tot de federale bevoegdheidsfeer behoren. In casu ging het om de werkloosheidsreglementering, toegepast in de vorm van plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen. In die context is geoordeeld dat die agentschappen te maken hebben met het algemeen belang, en niet uitsluitend met het gemeentelijk belang.

(5), à l'exception de ceux qui adoptent la forme des associations de communes visées par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

3. La circonstance selon laquelle, d'après l'économie générale et les travaux préparatoires de la loi du 7 décembre 1998, l'organisation et la gestion du corps de police local ne constitue pas une matière d'intérêt exclusivement communal (6), ne fait pas obstacle à l'exercice de la compétence régionale en matière de tutelle ordinaire (7). Il en va de même pour ce qui concerne l'organisation éventuellement pluricomcommunale des zones de police (8).

Il reste donc à examiner si les zones de police constituent bien des institutions communales (9) et, dans l'affirmative, dans quelle mesure il est éventuellement fait obstacle à l'organisation d'une tutelle ordinaire en raison de l'exercice préalable d'une tutelle spécifique sur certains actes de ces institutions (10).

4. La condition visée au n<sup>o</sup> 1, ci-avant, relative à la qualification d'institutions communales des zones pluricomcommunales de police, est rencontrée en l'espèce. Il résulte en effet des éléments suivants que ces zones, qui ne constituent pas des associations de communes au sens de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, constituent des institutions communales au sens de l'article 162 de la Constitution et de l'article 7 de la loi spéciale précitée (11):

1. le conseil de police et le collège de police exercent les compétences dévolues au conseil communal, au collège des bourgmestre et échevins et au bourgmestre dans les communes en matière de police (12);
2. le conseil de police est composé exclusivement par des membres des conseils communaux de la zone concernée (13) élus par leurs pairs (14); le collège de police est constitué des bourgmestres de ces communes (15);

(5) On rappellera, en effet, qu'aux termes de l'article 8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, les agences locales pour l'emploi, dont la création faisait l'objet du recours jugé par l'arrêt n<sup>o</sup> 58/95 commenté plus haut de la Cour d'arbitrage, devaient être instituées par «les communes ou un groupe de communes».

(6) Chambre, doc. parl., 1997-1998, n<sup>o</sup> 1676/1, pp. 37 et suivantes.

(7) Voyez le n<sup>o</sup> 2, 2., ci-avant.

(8) Voyez le n<sup>o</sup> 2, 4., ci-avant.

(9) Voyez le n<sup>o</sup> 2, 1., ci-avant.

(10) Voyez le n<sup>o</sup> 2, 3., ci-avant.

(11) Telle a d'ailleurs été la conception implicite du législateur spécial lorsque, par la loi spéciale du 21 mars 2000, il a inséré un alinéa 3 à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 en énonçant que, «par dérogation aux alinéas 1 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» (doc. parl. Sénat, 1998-1999, n<sup>o</sup> 1262/1). Si cette disposition se présente comme déroga-toire par rapport aux alinéas précédents de l'article 7, cela signifie nécessairement que, dans les autres aspects de la matière de la police locale, en ce compris ceux qui concernent les zones pluricomcommunales de police, la tutelle ordinaire, de compétence régionale, peut trouver à s'appliquer.

(12) Article 11, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998.

(13) Article 12 de la même loi.

(14) Article 16 de la même loi.

(15) Article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi.

bevoegdheid voor het gewone toezicht (5), met uitzondering van de organen die de vorm aannemen van verenigingen van gemeenten, genoemd in artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3. De omstandigheid dat, volgens de algemene opzet en de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 december 1998, de organisatie en het beheer van het lokale politiekorps geen aangelegenheid is van uitsluitend gemeentelijk belang (6), staat er niet aan in de weg dat de gewestelijke bevoegdheid voor het gewone toezicht wordt uitgeoefend (7). Dat geldt ook voor de organisatie van politiezones door eventueel meer dan één gemeente (8).

Er dient dus nog onderzocht te worden of de politiezones wel gemeentelijke instellingen zijn (9), en zo ja, in welke mate er eventueel een beletsel zou zijn voor het organiseren van een gewoon toezicht omdat er eerst een specifiek toezicht wordt uitgeoefend op sommige handelingen van die instellingen (10).

4. In het onderhavige geval is voldaan aan de voorwaarde die in punt 1 hierboven wordt gesteld omtrent de kwalificatie van gemeentelijke instellingen in meergemeentepolitiezones. Uit de volgende gegevens blijkt immers dat die zones, die geen verenigingen van gemeenten zijn in de zin van artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gemeentelijke instellingen zijn in de zin van artikel 162 van de Grondwet en artikel 7 van de genoemde bijzondere wet (11):

1. de politieraad en het politiecollege oefenen de bevoegdheden uit die in de gemeenten, op het stuk van politie, aan de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester zijn opgedragen (12);
2. de politieraad bestaat uitsluitend uit leden van de gemeenteraden van de betrokken zone (13) die worden gekozen door huns gelijken (14); het politiecollege bestaat uit de burgemeesters van die gemeenten (15);

(5) Er zij namelijk opgemerkt dat, luidens artikel 8, § 1, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944, de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen waarvan de oprichting het onderwerp was van het beroep beslecht bij het hierboven becommentarieerde arrest nr. 58/95 van het Arbitragehof, opgericht moesten worden door «de gemeenten of een groep van gemeenten».

(6) Kamer, Gedr. St., 1997-1998, nr. 1676/1, blz. 37 e.v.

(7) Cf. supra nr. 2, 2.

(8) Cf. supra nr. 2, 4.

(9) Cf. supra nr. 2, 1.

(10) Cf. supra nr. 2, 3.

(11) Dat was overigens de impliciete opvatting van de bijzondere wetgever toen hij bij de bijzondere wet van 21 maart 2000 artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft aangevuld met een derde lid dat als volgt luidt: «In afwijking van het eerste en het 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» (Parl. St., Senaat, 1998-1999, nr. 1262/1). Dat deze bepaling zich aandient als een afwijking van de voorgaande leden van artikel 7 betekent noodzakelijkerwijs dat de andere aspecten van de aangelegenheid «lokale politie», met inbegrip van die welke betrekking hebben op meergemeentepolitiezones, onder het gewone toezicht kunnen vallen dat tot de bevoegdheid van het Gewest behoort.

(12) Artikel 11, tweede lid, van de wet van 7 december 1998.

(13) Artikel 12 van dezelfde wet.

(14) Artikel 16 van dezelfde wet.

(15) Artikel 23, eerste lid, van dezelfde wet.

3. le budget de la zone de police est à la charge, notamment, des différentes communes, chaque conseil communal de la zone devant voter la dotation à affecter au corps de police locale et à verser à la zone de police (16).

5. Eu égard au fait que la compétence régionale en matière de tutelle ordinaire ne peut s'exercer que concernant les aspects non couverts par une tutelle spécifique (17), des réserves doivent toutefois être émises quant à l'étendue de la tutelle ordinaire organisée par la proposition d'ordonnance examinée.

En effet, dès lors que la police locale n'est pas considérée comme une matière relevant exclusivement de l'intérêt communal, le législateur fédéral, compétent en matière de police administrative et judiciaire, est compétent pour organiser une tutelle spécifique sur les actes des institutions communales relatifs à cette matière, conformément à l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, b), de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le législateur fédéral a effectivement fait usage de cette faculté. Le chapitre V du titre II de la loi du 7 décembre 1998 organise différents procédés de tutelle sur les actes relatifs à la police locale émanant, dans les zones unicomunales, des conseils communaux et du collège des bourgmestre et échevins, et dans les zones pluricomunales, du conseil de police et du collège de police.

Selon la Cour d'arbitrage,

«L'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue à la Région la compétence d'organiser les procédures de tutelle administrative et d'exercer cette tutelle sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire. (...)

L'article 7 confère à la Région la même compétence d'organiser les procédures et d'exercer la tutelle pour les «autres actes», tout en précisant que cette compétence est exclue lorsqu'une tutelle spécifique est organisée par la loi ou le décret communautaire relativement aux matières pour lesquelles le pouvoir national ou la Communauté sont respectivement compétents (18)».

L'organisation par la loi ou le décret d'une tutelle spécifique relativement à une matière déterminée et s'exerçant, par définition, sur des actes déterminés (19), exclut que la Région organise et exerce le contrôle couvert par la tutelle spécifique.

La Région reste toutefois compétente pour organiser et exercer la tutelle ordinaire d'une part sur les actes non expressément visés par la tutelle spécifique, et d'autre part, pour contrôler que les actes soumis à cette tutelle spécifique ne sont pas contraires à d'autres lois ou à d'autres aspects de l'intérêt général que ceux pour lesquels la tutelle spécifique a été instituée.

(16) Article 40, alinéas 2 et 3, de la même loi.

(17) Voyez le n° 2), in fine et, 3., plus haut.

(18) Arrêt n° 38 du 30 juin 1987, point 4.B.2., arrêt n° 73 du 22 décembre 1988, point 6.B.3.

(19) «L'organisation d'une tutelle spécifique comporte 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» (C.A., arrêt n° 49/94, considérant B.10).

3. de begroting van de politiezone komt onder meer ten laste van de verschillende gemeenten, waarbij de dotatie die aan het lokale politiekorps moet worden toegekend en aan de politiezone moet worden gestort, door elke gemeenteraad van de zone moet worden goedgekeurd (16).

5. Aangezien de bevoegdheid van het Gewest voor gewoon toezicht alleen geldt voor aspecten die niet onder een specifiek toezicht vallen (17), moet evenwel voorbehoud worden gemaakt bij de draagwijdte van het gewone toezicht dat in het onderzochte voorstel van ordonnantie wordt georganiseerd.

Immers, aangezien de lokale politie niet als een aangelegenheid van louter gemeentelijk belang wordt beschouwd, is de federale wetgever, die bevoegd is voor de administratieve en gerechtelijke politie, overeenkomstig artikel 7, eerste lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd om een specifiek toezicht te organiseren op handelingen van gemeentelijke instellingen in verband met die aangelegenheid.

De federale wetgever heeft die mogelijkheid daadwerkelijk aangevend. Titel II, hoofdstuk V, van de wet van 7 december 1998 bevat verschillende regelingen voor het toezicht op handelingen inzake de lokale politie die in ééngemeentezones door de gemeenteraden en het college van burgemeester en schepenen en in meergemeentezones door de politieraad en het politiecollege worden gesteld.

Het Arbitragehof stelt:

«Artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wijst aan het Gewest de bevoegdheid toe tot het organiseren van de procedures van het administratief toezicht en tot het uitoefenen van dat toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten, wat het gewoon administratief toezicht betreft. (...)

Artikel 7 kent aan het Gewest dezelfde bevoegdheid toe om de procedures te organiseren en het toezicht uit te oefenen voor de «andere handelingen», maar preciseert dat die bevoegdheid is uitgesloten wanneer door de wet of het gemeenschapsdecreet een specifiek toezicht is georganiseerd met betrekking tot de materies waarvoor respectievelijk de nationale en de gemeenschapsoverheid bevoegd zijn (18)».

Als bij de wet of het decreet een specifiek toezicht wordt ingesteld dat betrekking heeft op een bepaalde aangelegenheid en per definitie op bepaalde handelingen wordt uitgeoefend (19), is het uitgesloten dat het Gewest de controle regelt en uitoefent waarvoor het specifieke toezicht geldt.

Het Gewest blijft evenwel bevoegd om, enerzijds, het gewone toezicht te organiseren en uit te oefenen op handelingen die niet uitdrukkelijk onder het specifieke toezicht vallen en, anderzijds, om erop toe te zien dat handelingen die wel onder dat specifieke toezicht vallen, niet strijdig zijn met andere wetten of andere aspecten van het algemeen belang dan die waarvoor het specifieke toezicht is ingesteld.

(16) Artikel 40, tweede en derde lid, van dezelfde wet.

(17) Zie hierboven 2., in fine, en 3.

(18) Arrest nr. 38 van 30 juni 1987, punt 4.B.2., arrest nr. 73 van 22 december 1988, punt 6.B.3.

(19) «De organisatie van een specifiek toezicht omvat het bepalen van de handelingen waarop het toezicht slaat, van het procédé van toezicht, van de toezichhoudende overheid en van de wezenlijke elementen van de procedure» (Arbitragehof, arrest nr. 49/94, overweging B.10).

Comme l'écrit P. Gilliaux,

«... si elle (la tutelle ordinaire) doit s'effacer devant une tutelle spécifique, la tutelle ordinaire retrouve toute son utilité lorsque la règle méconnue ou l'aspect de l'intérêt général lésé est étranger à l'objet de la tutelle spécifique.» (20).

La tutelle organisée par la loi du 7 décembre 1998 vise à contrôler le respect des dispositions prises par ou en vertu de cette loi (21). Elle n'a pas pour but d'empêcher que d'autres lois soient violées ou que l'intérêt général soit blessé.

Il s'ensuit que, si les Régions sont compétentes pour organiser et exercer la tutelle sur les actes relatifs à la police locale, émanant des institutions communales, en ce compris les zones de police pluricommunales, ce contrôle ne pourra toutefois avoir pour objet de vérifier le respect des obligations imposées aux zones de police par l'autorité fédérale en matière de police, notamment par la loi du 7 décembre 1998.

6. Conformément à l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 21 mars 2000, il y a lieu d'exclure du champ d'application de l'ordonnance du 14 mai 1998, «les décisions prises en matière disciplinaire à l'égard de la police locale».

#### Observations particulières

1. Il convient de diviser la proposition en autant d'articles qu'il n'y a d'articles de l'ordonnance du 14 mai 1998 à modifier.

2. Les modifications que la proposition suggère d'insérer à l'ordonnance sont, en de nombreux endroits, formulées de manière imprécise et incomplète, en manière telle qu'elles rendront illisible le texte de l'ordonnance modifiée. La proposition devra être entièrement revue à cet égard.

3. Seules les zones de police pluricommunales sont dotées d'une personnalité juridique distincte de celle de la commune (article 9, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998). Mieux vaut donc écrire chaque fois «zone(s) de police pluricommunale(s)» au lieu de «zone(s) de police».

4. En ce qui concerne les articles 9 et 10 de l'ordonnance tels que modifiés par la proposition, il y a lieu de se référer aux observations générales nos 5 et 6 énoncées ci-dessous.

(20) P. Gilliaux, *Le concours de tutelles administratives*, Bruxelles, Nemesis, 1990, p. 147.

Dans le même sens, l'avis 25.265/2 précité. Dans l'avis 26.814/2, donné le 15 juillet 1998, sur un avant-projet, devenu la loi du 10 mars 1999 modifiant la loi du 5 avril 1962 reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers, la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes et le décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises (doc. parl., Chambre, 1998-1999, n° 1794/1), le Conseil d'Etat émet l'avis «qu'il n'est pas possible de cumuler [la] tutelle spécifique avec la tutelle exercée conformément à la loi communale et à la loi provinciale». Cette loi présente toutefois la spécificité d'organiser, notamment, une tutelle générale sur tous les actes par lesquels une fabrique d'église «sort de ses attributions, viole la loi ou blesse l'intérêt général». Tel n'est pas le cas en l'espèce.

(21) Voyez les articles 66, 87, §§ 1<sup>er</sup> et 4, et 89 de la loi du 7 décembre 1998.

Zoals P. Gilliaux schrijft:

«... si elle (la tutelle ordinaire) doit s'effacer devant une tutelle spécifique, la tutelle ordinaire retrouve toute son utilité lorsque la règle méconnue ou l'aspect de l'intérêt général lésé est étranger à l'objet de la tutelle spécifique.» (20).

Het toezicht dat wordt georganiseerd bij de wet van 7 december 1998 heeft tot doel na te gaan of de bepalingen die door of krachtens die wet zijn uitgevaardigd, worden nageleefd (21). Het dient niet om te verhinderen dat andere wetten worden geschonden of het algemeen belang wordt geschaad.

Daaruit volgt dat de Gewesten weliswaar bevoegd zijn om het toezicht op handelingen van gemeentelijke instellingen inzake lokale politie te organiseren en uit te oefenen, ook in meergemeentepolitiezones, maar die controle echter niet tot voorwerp kan hebben na te gaan of verplichtingen inzake politie die door de federale overheid, inzonderheid bij de wet van 7 december 1998, aan politiezones worden opgelegd, zijn nagekomen.

6. Overeenkomstig artikel 7, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de bijzondere wet van 21 maart 2000, moeten «de beslissingen inzake tuchtaangelegenheden met betrekking tot de lokale politie» buiten de werkingssfeer van de ordonnantie van 14 mei 1998 vallen.

#### Bijzondere opmerkingen

1. Het aantal artikelen van het voorstel moet overeenstemmen met het aantal te wijzigen artikelen van de ordonnantie van 14 mei 1998.

2. De in het voorstel voorgestelde wijzigingen van de ordonnantie zijn vaak zo onnauwkeurig en onvolledig dat de tekst van de gewijzigde ordonnantie onleesbaar zal worden. Het voorstel moet op dat punt volledig worden herzien.

3. Alleen meergemeentepolitiezones hebben eigen rechtspersoonlijkheid die losstaat van die van de gemeente (artikel 9, tweede lid, van de wet van 7 december 1998). Het is dus beter telkens «meergemeentepolitiezone(s)» te schrijven in plaats van «politiezone(s)».

4. Voor de artikelen 9 en 10 van de ordonnantie, zoals die bij het voorstel worden gewijzigd, wordt verwezen naar de algemene opmerkingen 5 en 6 hierboven.

(20) P. Gilliaux, *Le concours de tutelles administratives*, Brussel, Nemesis, 1990, blz. 147.

Zie in dezelfde zin het voornoemde advies 25.265/2. In advies 26.814/2 van 15 juli 1998 over het voorontwerp van de latere wet van 10 maart 1999 tot wijziging van de wet van 5 april 1962 houdende erkenning van de wijzigingen aan het aartsbisdom Mechelen en van de oprichting van het bisdom Antwerpen, de wet van 4 maart 1870 op de temporalien van de erediensden en het keizerlijk decreet van 30 december 1809 op de kerkfabrieken (Parl. St., Kamer, 1998-1999, nr. 1794/1) oordeelt de Raad van State dat het specifieke toezicht «niet samen (kan) worden uitgeoefend met het toezicht dat overeenkomstig de gemeentewet en de provinciewet wordt uitgeoefend». Het specifieke van deze wet is evenwel dat ze onder meer een algemeen toezicht instelt op alle handelingen waarbij een kerkfabriek «haar bevoegdheid te buiten gaat, de wet schendt of het algemeen belang schaadt». Dat is in dezen niet het geval.

(21) Zie de artikelen 66, 87, §§ 1 en 4, en 89 van de wet van 7 december 1998.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre, président,
	Y. KREINS, J. BAERT, Ph. QUERTAINMONT, J. SMETS, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	G. SCHRANS, J. VAN COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation,
Medames	A. BECKERS, B. VIGNERON,	greffiers.

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

Les rapports ont été présentés par MM. L. DETROUX et W. PAS, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par M. L. VAN CALENBERG et Mme G. MARTOU, référendaires adjoints.

*Le Greffier,*  
A. BECKERS

*Le Président,*  
M. VAN DAMME

De verenigde kamers waren samengesteld uit

De heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	Y. KREINS, J. BAERT, Ph. QUERTAINMONT, J. SMETS, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	G. SCHRANS, J. VAN COMPERNOLLE,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	A. BECKERS, B. VIGNERON,	griffiers.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J. SMETS.

De verslagen werden uitgebracht door de heren L. DETROUX en W. PAS, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de heer L. VAN CALENBERG en mevr. G. MARTOU, adjunct-referendarissen.

*De Griffier,*  
A. BECKERS

*De Voorzitter,*  
M. VAN DAMME

