

Rolnummer : 67
Arrest nr. 73 van 22 december 1988

A R R E S T

In zake : het beroep van de Waalse Gewestexecutieve tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 11 februari 1986 op de gemeentepolitie.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters E. GUTT en J. DELVA,
en de rechters J. SAROT, J. WATHELET, M. MELCHIOR, H. BOEL
en L. DE GREVE,

bijgestaan door de griffier H. VAN DER ZWALMEN,

onder voorzitterschap van voorzitter E. GUTT,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. ONDERWERP VAN DE VORDERING

1.1. Bij op 2 december 1987 ter post aangetekend verzoekschrift aan het Hof, ter griffie ontvangen op 3 december 1987, vordert de Waalse Gewestexecutieve de vernietiging van al die bepalingen van de wet op de gemeentepolitie van 11 februari 1986 "waarin de wetgever zijn bevoegdheid overschrijdt, inzonderheid artikel 1, dat in de gemeentewet met name de artikelen 178, 180, 187 en 188 invoegt, alsmede die artikelen zelf, welke de nationale bevoegdheid overschrijden zoals voortvloeiend uit de artikelen 107quater en 108 van de Grondwet en uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en aan de provinciegouverneurs en de Koning het toezicht op tuchtmaatregelen (schorsing en afzetting) genomen door burgemeesters of gemeente raden, toekennen".

1.2. Bij conclusie van 26 februari 1988 breidt de Waalse Gewestexecutieve haar vordering uit, die ze integraal als volgt herformuleert :

"de volgende artikelen van genoemde wet van 11 februari 1986 vernietigen in zover de wet de bevoegdheid overschrijdt van de nationale wetgever zoals die uit de artikelen 107quater en 108 van de Grondwet en artikel 7 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8.8.1980 voortvloeit

Artikel 178

Artikel 178, § 1, lid 4, betreffende het beroep tegen een beslissing van de gouverneur en van de burgemeester.

Artikel 178, § 2, lid 3, betreffende het beroep tegen een beslissing van de gouverneur en van de burgemeester.

Artikel 178, § 3, in zover het in dezelfde beroepsmogelijkheden voor een commissaris van politie (lees : hoofdcommissaris van politie) voorziet.

Artikel 180

Artikel 180, lid 3, betreffende het beroep tegen beslissingen van de gemeenteraad en van de burgemeester.

Artikel 187

Artikel 187, § 4, betreffende het beroep tegen beslissingen van de gouverneur en van de burgemeester.

Artikel 188

Artikel 188, § 3, betreffende het beroep tegen beslissingen van de gemeenteraad en van de burgemeester.

In de opheffings-, wijzigings- en slotbepalingen :

- Artikel 7, 3°, e), betreffende artikel 125, gewijzigd bij de wetten van 30 januari 1924 en 14 februari 1961, 27 mei 1975 en 29 juni 1976 en van 3 december 1984;
- Artikel 7, 3°, i), betreffende artikel 127bis, aldaar ingevoegd bij de wet van 18 oktober 1921 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 14 augustus 1933 en bij de wetten van 3 juni 1957 en 27 mei 1975;
- Artikel 7, 3°, j), betreffende artikel 127ter en artikel 127quater, ingevoegd bij de wet van 18 oktober 1921 en gewijzigd bij de wet van 27 mei 1975;
- Artikel 7, 3°, l), betreffende artikel 129, gewijzigd bij de wetten van 29 juni 1976 en 3 december 1984 bij dezelfde wet, 5°, van het veldwetboek;
- Artikel 7, 5°, h), betreffende artikel 64, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 33 van 10 november 1934".

II. DE RECHTSPLEGING

2. Bij beschikking van 3 december 1987 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen conform de artikelen 46, § 1, 48 en 49 van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof ("organieke wet").

Het bij artikel 58 van de organieke wet van 28 juni 1983 voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 december 1987.

Met toepassing van de artikelen 59 en 113 van de organieke wet zijn de kennisgevingen van het beroep gedaan bij aangetekende brieven van 18 december 1987 en aan de geadresseerden ter hand gesteld op 21 december 1987.

De Ministerraad heeft op 19 januari 1988, de Vlaamse Executieve op 20 januari 1988 een memorie

ingediend.

Ter uitvoering van artikel 1 van de richtlijn van het Hof van 15 december 1987 (B.S. van 29 december 1987) is van die memories bij ter post aangetekende brieven van 26 januari 1988, op 27 januari 1988 aan de geadresseerden bezorgd, aanzegging gedaan.

De Waalse Gewestexecutieve heeft een conclusie overgezonden bij op 26 februari 1988 ter post aangetekende brief, op 29 februari 1988 ter griffie ontvangen.

De Vlaamse Executieve heeft op 9 maart 1988 een conclusie neergelegd.

Ter uitvoering van artikel 3, d, van voornoemde richtlijn, is van die conclusies bij ter post aangetekende brieven van 14 maart 1988, op 15 maart 1988 aan de geadresseerden bezorgd, aanzegging gedaan.

De Ministerraad heeft een conclusie overgezonden bij ter post aangetekende brief van 1 april 1988, die op 5 april 1988, dit is na de termijn vastgesteld bij de richtlijn van 15 december 1987, ter griffie is ontvangen.

Bij beschikkingen van 31 mei 1988 en 23 november 1988 heeft het Hof de termijn waarbinnen arrest moet worden gewezen respectievelijk tot 2 december 1988 en 2 juni 1989 verlengd.

Bij beschikking van 30 juni 1988 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting op 20 september 1988 vastgesteld.

Van die beschikking is aan de partijen kennis gegeven, die samen met hun advocaten bij ter post aangetekende brieven van 1 juli 1988, op 4 juli 1988 aan de geadresseerden bezorgd, van de datum van de terechtzitting in kennis zijn gesteld.

De terechtzitting werd tot 28 september 1988 uitgesteld.

De partijen en hun advocaten zijn bij ter post aangetekende brieven van 19 september 1988, op 19 en 20 september 1988 aan geadresseerden bezorgd, van de nieuwe datum van de terechtzitting in kennis gesteld.

Ter terechtzitting van 28 september 1988 :

- zijn verschenen :

Mr. J.M. RAXHON, advocaat bij de balie te Verviers, voor de Waalse Gewestexecutieve, rue de Fer 42, te 5000 Namen;

Mr. P. VAN ORSHOVEN, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Executieve, Jozef II-straat 30, 1040 Brussel;

Mr. C. CAMBIER, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel;

- hebben de rechters M. MELCHIOR en L. DE GREVE verslag uitgebracht;

- zijn voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 52 en volgende van de organieke wet van 28 juni 1983, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Arbitragehof.

III. IN RECHTE

Ten aanzien van de bestreden wet

3. De bestreden wet is door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en door de Senaat respectievelijk op 21 juni 1985 en op 6 februari 1986 aangenomen. Zij is op 11 februari 1986 door de Koning bekrachtigd en afgekondigd, en op 6 december 1986 in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

4.1. De wet omvat zeven artikelen.

4.2. Artikel 1 vult de gemeentewet met een titel III aan, die als op schrift draagt : "Over de gemeentepolitie", en uit de artikelen 153 tot 201 bestaat. In die artikelen worden de rol en de opdrachten van de gemeentepolitie alsmede haar organisatie en beheer omschreven.

4.3. De tuchtregeling voor de gemeentepolitie is vervat in de artikelen 178 tot 180, 187 tot 189, 192 en 193 van de gemeentewet.

4.4. Artikel 178, § 1, eerste lid, bepaalt : "De Koning kan de commissarissen van politie die tekortkomen in hun beroepsplicht of die de waardigheid van hun ambt in gevaar brengen, schorsen voor ten hoogste zes maanden of afzetten".

Hetzelfde artikel bepaalt in paragraaf 1, tweede lid, dat de provinciegouverneur om dezelfde redenen de commissaris van politie kan schorsen voor een termijn van niet langer dan één maand. De minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie moeten binnen vierentwintig uur van de beslissing van de gouverneur op de hoogte worden gebracht.

Artikel 178, § 1, derde lid, stelt dat de burgemeester de commissarissen van politie om dezelfde redenen kan schorsen voor een termijn van niet langer dan één maand en verplicht hem de provinciegouverneur, de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie binnen vierentwintig uur van zijn beslissing in kennis te stellen.

Op grond van artikel 178, § 1, vierde lid, kunnen de commissarissen van politie bij de Koning tegen de beslissingen van de gouverneur en van de burgemeester beroep instellen binnen veertien dagen te rekenen vanaf de hun gedane betekening.

4.5. Artikel 178, § 2, eerste lid, geeft aan de provinciegouverneur de bevoegdheid om de adjunct-commissarissen van politie in dezelfde gevallen en na het verstrekken van dezelfde inlichtingen bepaald in paragraaf 1 van dat artikel gedurende ten hoogste zes maanden te schorsen en om hen af te zetten.

Naar luid van het tweede lid van paragraaf 2 kunnen de adjunct-commissarissen van politie door de burgemeester in dezelfde gevallen eveneens worden geschorst voor een termijn van niet langer dan één maand.

Tegen de beslissing van de gouverneur en van de burgemeester kan de adjunct-politiecommissaris volgens het derde lid van paragraaf 2 bij de Koning beroep instellen binnen veertien dagen te rekenen vanaf de betekening van de beslissing.

4.6. Artikel 178, paragraaf 3, bepaalt dat de hoofdcommissaris van politie aan hetzelfde tuchtstatuut onderworpen is als de commissarissen van politie.

4.7. Artikel 179 bepaalt dat de hoofdcommissaris van politie, de commissaris van politie, de adjunct-commissaris van politie en de hoofdinspecteur van eerste klasse voor feiten begaan in de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie niet kunnen worden afgezet of geschorst dan op voorstel of met de instemming van de procureur-generaal bij het hof van beroep.

4.8. Artikel 180 kent in het eerste lid aan de gemeenteraad de bevoegdheid toe de andere leden van de stedelijke politie om dezelfde redenen als vermeld in artikel 178 voor ten hoogste zes maanden te schorsen of hen af te zetten.

Op grond van het tweede lid kan de burgemeester die leden van de politie om dezelfde redenen schorsen voor een termijn van niet langer dan één maand.

Het derde lid bepaalt : "De betrokkenen kunnen bij de gouverneur beroep instellen tegen de beslissing van de gemeenteraad of van de burgemeester binnen veertien dagen te rekenen vanaf de hen gedane betekening".

4.9. Artikel 187 geeft in de paragrafen 1 en 2 aan de provinciegouverneur de bevoegdheid de brigadecommissaris, de hoofdveldwachter en de enige veldwachter die in hun beroepsplicht tekortkomen of de waardigheid van hun ambt in gevaar brengen, voor een termijn van ten hoogste zes maanden te schorsen en hen af te zetten; in paragraaf 3 staat het de burgemeester toe de hoofdveldwachter of de enige veldwachter om dezelfde redenen voor een termijn van niet langer dan één maand te schorsen. Diverse in het artikel vermelde overheden moeten binnen de vierentwintig uren van de getroffen beslissing in kennis worden gesteld.

Artikel 187, paragraaf 4, bepaalt : "De betrokkenen kunnen bij de Koning beroep instellen tegen de beslissing van de gouverneur of van de burgemeester binnen de veertien dagen vanaf de hun gedane betekening".

4.10. Artikel 188, eerste en tweede lid, kent aan de gemeenteraad en aan de burgemeester, wat de andere leden van de landelijke politie betreft, dezelfde tuchtrechtelijke bevoegdheid toe als bij die overheden krachtens artikel 180 berust ten aanzien van de andere leden van de stadspolitie dan hoofdcommissarissen van politie, commissarissen van politie en adjunct-commissarissen van politie.

Artikel 188, derde lid, bepaalt : "De betrokkenen kunnen tegen de beslissing van de gemeenteraad of van de burgemeester bij de gouverneur beroep instellen binnen veertien dagen vanaf de hun gedane betekening".

4.11. Artikel 189 vereist dat de procureur-generaal bij het hof van beroep zijn instemming geeft voor tuchtsancties tegen de leden van de landelijke politie met de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, wanneer de ten laste gelegde feiten begaan zijn in de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie; het artikel vereist dat de procureur des Konings zijn instemming geeft voor tuchtsancties tegen de andere leden van de landelijke politie wanneer tot de maatregel wordt besloten uit hoofde van hun gerechtelijke opdrachten.

4.12. Artikel 192 gaat over de gevolgen van een schorsing, stelt als straf de waarschuwing en de berisping en bepaalt dat iedere schorsings- of afzettingsmaatregel bij voorraad wordt uitgevoerd.

4.13. Artikel 193 verplicht de overheid de betrokkene te horen alvorens een sanctie te treffen, en proces-verbaal op te maken van dat verhoor.

Ten aanzien van de partijen

5. De partijen in het geding zijn de Waalse Gewestexecutieve, die het beroep heeft ingesteld en een conclusie heeft neergelegd, de Ministerraad, die een memorie heeft ingediend, en de Vlaamse Executieve, die een memorie heeft ingediend en een conclusie heeft neergelegd.

Ten aanzien van het enige middel

6.A.1. In haar verzoekschrift voert de Waalse Gewestexecutieve tegen de bestreden wet aan dat ze procedures organiseert en toezichthoudende overheden aanwijst inzake gewoon administratief toezicht op beslissingen van gemeentelijke organen, terwijl krachtens artikel 7 van de bijzondere wet die bevoegdheid bij uitsluiting tot de gewestelijke wetgever behoort.

In de toelichting bij het middel wijst de verzoekende partij erop dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in het advies van 9 mei 1984 over het voorontwerp dat de aanzet van de aangevochten wet was, de twee opvattingen had uiteengezet die de nationale wetgever inzake organisatie en beheer van de plaatselijke politie kon concretiseren alsmede de gevolgen van de gedane keuze op sommige aspecten van het uitgeoefende toezicht dat over overheidshandelingen betreffende die politiemachten wordt uitgeoefend.

Uit dat advies zou volgen dat alleen bij een in het kader van de territoriale deconcentratie opgezette gemeentelijke politie het de nationale wetgever toegestaan zou zijn in alle onderdelen het toezicht te organiseren op handelingen van plaatselijke besturen betreffende genoemde politie, zulks krachtens artikel 7, eerste lid, b, van de bijzondere wet.

Integendeel zou de organisatie van de toezichthoudende procedures en de uitoefening van het toezicht op die handelingen, conform artikel 7, eerste lid, bij het Gewest berusten, wanneer de nationale wetgever de plaatselijke politie binnen de werkingssfeer van de gemeentelijke autonomie zou laten.

Voor de verzoekende partij zou er geen twijfel over bestaan dat de bestreden wet de gemeentepolitie binnen de sfeer van de gelijknamige belangen heeft gehandhaafd. Om dit te staven maakt zij onder meer gewag van de parlementaire voorbereiding van de wet, van de benaming zelf van de plaatselijke politie, van de aansprakelijkheid die door artikel 196 van de gemeentewet op de gemeenten wordt gelegd en van de invoeging van de essentie van de bestreden wet in de

gemeentewet.

De Waalse Gewestexecutieve verklaart het beroep te aanvaarden dat bij de Koning tegen rechtstreeks door de provinciegouverneur genomen sancties openstaat, omdat het om een hiërarchische procedure gaat : de provinciegouverneur treedt immers op in zijn hoedanigheid van orgaan van de Staat.

Wanneer sancties ofwel door de burgemeester ofwel door de gemeenteraad worden genomen, wordt, naar het oordeel van verzoeker, een eigen bevoegdheid uitgeoefend, inherent aan het gemeentelijke niveau waaronder de politie ressorteert. Noch de burgemeester, noch de gemeenteraad treden als orgaan van de Staat op, hetgeen ze - althans ten deze - geen van beide zijn.

6.A.2. In zijn memorie constateert de Ministerraad dat volgens het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State onderhavige aangelegenheid er een is waarop het gewoon administratief toezicht van toepassing is. Toch merkt de Ministerraad op dat de Raad van State in zijn advies noch omtrent de inhoud, noch omtrent de omvang van het begrip toezicht enige uitleg geeft. Dienaangaande herinnert de Ministerraad eraan dat het aan de afdeling wetgeving voorgelegde voorontwerp, naast de mogelijkheid tot het instellen van een beroep tegen schorsings- of afzettingsbeslissingen uitgesproken door de gemeenteoverheden en door de provinciegouverneur, een goedkeuringstoezicht tot stand bracht op de handelingen houdende tuchtmaatregelen van burgemeesters en gemeenteraden. Volgens de Ministerraad zou de wetgever het ingewonnen advies hebben opgevolgd door het goedkeuringstoezicht uit het ontwerp te schrappen.

De Ministerraad betoogt dat administratief toezicht en beroep twee onderscheiden begrippen zijn; enkel het toezicht zou door artikel 7 van de bijzondere wet worden beoogd.

Volgens hem moet het administratief toezicht worden beschouwd als het attribuut van een bevoegdheid in handen van een centrale overheid ten aanzien van een gedecentraliseerde overheid opdat deze hetgeen het algemeen belang en de wettigheid vereisen niet in gevaar brengt. Het beroep daarentegen zou een rechtsmiddel zijn dat kan worden aangewend om door een overheid genomen beslissingen te bestrijden. De reden van bestaan ervan zou hierin liggen, dat aan het einde van een op verzoek ingestelde procedure, bescherming wordt verkregen van rechten of belangen die de handeling aantast.

De Ministerraad geeft toe dat het domein van het tuchtrecht zich voor toezichthoudend optreden leent. Het doel daarvan zou natuurlijk zijn te verhinderen of te voorkomen dat een gedecentraliseerde overheid handelingen verricht in strijd met de wet of het algemeen belang. Het administratief toezicht zou zich ambtshalve inlaten met de beoordeling van de wettigheid en van het algemeen belang, zonder dat daarvoor een beroep is vereist.

Ten deze zou de wetgever de afweging van de uitoefening van de bevoegdheid om uitspraak te doen in tuchtzaken op een ander plan en in een andere waardeschaal hebben ondergebracht. Hij zou - althans naar de vorm - de controle over de opgenomen bevoegdheid hebben willen jurisdictionaliseren.

Tot besluit van zijn memorie stelt de Ministerraad dat de toegang tot opeenvolgende instanties bij tuchtprocedures tegen leden van de gemeentepolitie geen problemen betreft in verband met betrekkingen tussen gecentraliseerde en gedecentraliseerde overheden. Het zou geenszins gaan om het regelen van de uitoefening van de bevoegdheden van een toezichthoudende overheid, maar om

het inrichten van het verloop van een procedure inzake geschillen van bestuur.

6.A.3. In haar memorie is de Vlaamse Executieve van mening dat de bestreden bepalingen een administratief toezicht organiseren op tuchtrechtelijke beslissingen van de burgemeester en de gemeenteraad tegen leden van de politie. De wet zou sommige handelingen van gemeenteoverheden onderwerpen aan het toezicht van een hogere overheid en de procedure van dat toezicht organiseren door het stellen van de termijn waarbinnen het betrokken lid van de gemeentepolitie een beroep kan instellen. Dusdoende zou de nationale wetgever "de organisatie van de procedures, alsook de uitoefening van het administratief toezicht" in de zin van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 hebben geregeld.

Voor de Vlaamse Executieve is het duidelijk dat dit toezicht een gewoon administratief toezicht is, in de eerste plaats omdat het geregelde toezicht in de gemeentewet is opgenomen, zodat het onmiskenbaar een "vorm van toezicht (...) ingesteld door de gemeentewet" is en dus aan de door de bijzondere wetgever gegeven definitie van gewoon administratief toezicht beantwoordt.

Bovendien zou het aldus geregelde toezicht begrepen moeten worden als gewoon administratief toezicht in de materiële betekenis van dat begrip, aangezien de aan toezicht onderworpen beslissingen uitingen van de gemeentelijke autonomie zijn. Dienaangaande betoogt de Vlaamse Executieve dat het gewoon administratief toezicht betrekking zou hebben op handelingen van plaatselijke overheden waarbij deze hun autonomie uitoefenen, terwijl specifiek toezicht betrekking zou hebben op wat "medebewind" wordt genoemd, dit is de nauwkeurig omschreven verplichting tot medewerking aan de uitvoering van de regelen van hoger gezag.

Naar het oordeel van de Vlaamse Executieve zou het door de bestreden wet georganiseerde toezicht evenmin voldoen aan de voorwaarden voor specifiek administratief toezicht zoals die zouden voortvloeien uit het arrest van het Hof van 30 juni 1987. De opdrachten die aan de gemeenteoverheden werden toegekend - het nemen van tuchtmaatregelen ten aanzien van gemeenteambtenaren - zouden niet kunnen worden beschouwd als opdrachten met betrekking tot aangelegenheden waarvoor de Staat bevoegd zou zijn aangezien het klaarblijkelijk om een aangelegenheid van gemeentelijk belang in de zin van artikel 108 van de Grondwet zou gaan.

6.A.4. Als antwoord op het door de Ministerraad ontwikkelde verweer, is dezelfde partij het in haar conclusie ermee eens dat de bestreden artikelen, naar de vorm, georganiseerde administratieve beroepen instellen. Toch zouden deze beroepen, naar inhoud, volgens de concluderende partij, onder het begrip administratief toezicht vallen.

De Vlaamse Executieve leidt uit artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet af dat het administratief toezicht het geheel is van de opdrachten die door de wetgever worden toevertrouwd aan administratieve overheden om te beletten dat gedecentraliseerde besturen handelingen verrichten in strijd met de wet of het algemeen belang.

Volgens de concluderende partij kan niet worden betwist dat de bestreden bepalingen met dit oogmerk zijn aangenomen : aan de Koning en de gouverneur werd immers de bevoegdheid toegekend om disciplinaire beslissingen van plaatselijke overheden ongedaan te maken of te hervormen, waarbij zij zowel een legaliteits- als een opportuniteitscontrole op die beslissingen moeten uitoefenen. Wel is het zo dat vooral - zij het niet uitsluitend - disciplinaire sancties waarbij inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de betrokkenen strijdig zullen worden bevonden met de wet of het algemeen belang; een en ander zou evenwel niets afdoen aan de aard van de uitgeoefende controle.

De Vlaamse Executieve merkt tenslotte op dat de bestreden toezichtsregeling voor de leden van de politie in sommige gevallen in de plaats komt van de regeling waarin artikel 85 van de gemeentewet voor alle gemeenteambtenaren voorziet. In dat verband wijst de Executieve erop dat de Vlaamse wetgever, op grond van de bij artikel 7 van de bijzondere wet toegewezen bevoegdheid, bij decreet van 28 juni 1985 de organisatie van de procedure zou hebben gewijzigd en voor het bij lid 3 van vernoemd artikel 85 georganiseerde beroep een nieuwe toezichthoudende overheid zou hebben aangewezen.

6.A.5.1. De conclusie van de Waalse Gewestexecutieve omvat twee gedeelten. In het eerste gedeelte beantwoordt zij de argumentatie van de Ministerraad; in het tweede vordert de Executieve de vernietiging van andere bepalingen dan de in het verzoekschrift beoogde en verantwoordt de uitbreiding van haar vordering.

6.A.5.2. Voor de Waalse Gewestexecutieve vallen tussenkomsten op beroep niet buiten het begrip toezicht.

Na auteurs te hebben vermeld die "de herziening op beroep" tot de procédés van toezicht rekenen, merkt zij op dat de term "beroep" geen eigen betekenis heeft en niet altijd een jurisdictioneel of quasi-jurisdictioneel beroep omvat, wat onder meer uit artikel 125 van de provinciewet zou blijken. Bovendien zou de afdeling administratie van de Raad van State in haar arrest nr. 23.626 van 23 oktober 1983 een beslissing genomen op beroep niet als een jurisdictionele handeling hebben beschouwd, omdat een dergelijke voor de afdeling gebrachte beslissing immers vernietigd en niet naar een andere rechterlijke instantie werd verwezen.

Volgens de concluderende partij is het overduidelijk dat de beroepen vermeld in de artikelen 178, 180, 187 en 188 van de gemeentewet rechtstreeks zijn ingegeven door het vroegere artikel 123, vierde lid, van genoemde wet, waarbij de door de burgemeester geschorste commissaris van politie binnen acht dagen na de kennisgeving van de beslissing bij de provinciegouverneur beroep kon instellen.

Conclusienemer wijst erop dat vernoemd artikel 123 voor het Waalse Gewest was aangevuld met artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 15 februari 1984, dat enerzijds aan de Executieve of aan de door haar aangewezen minister de bij het vierde lid aan de provinciegouverneur verleende bevoegdheden toeweest, anderzijds de beroepsprocedure nader omschreef.

De afdeling wetgeving van de Raad van State, waaraan het voorontwerp van decreet was voorgelegd, zou in haar advies van 13 december 1982 hebben erkend dat het Gewest ten deze volledig bevoegd was. Die bevoegdheid zou door de afdeling wetgeving zijn herbevestigd in het advies L. 17.938/2 van 27 april 1987 over het voorontwerp van decreet tot organisatie van de uitoefening van het administratief toezicht vermeld in de artikelen 178, 180, 187 en 188 van de gemeentewet; de afdeling stelde vast dat "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".

6.A.5.3. Verder in haar conclusie geeft de Waalse Gewestexecutieve te kennen dat in het verzoekschrift de vordering tot vernietiging voorlopig was beperkt tot de artikelen 178, 180, 187 en 188 van de gemeentewet, ingevoegd bij de wet van 11 februari 1986, omdat die beroepen betroffen

tegen beslissingen van de burgemeester en de gemeenteraad.

Men had zich aldus de mogelijkheid voorbehouden de vordering uit te breiden, zodat een uitbreiding ervan ontvankelijk zou zijn.

De Waalse Gewestexecutieve verklaart bij wege van haar conclusie dat ze haar vordering enerzijds tot voornoemde artikelen uitbreidt, omdat ze beroepen beogen tegen beslissingen van de provinciegouverneur, anderzijds tot artikel 7, 30, e), i), j) en l), en ƒ, h), van de wet van 11 februari 1986, waarbij de artikelen 125, 127bis, 127ter, 127quater en 129 van de gemeentewet alsmede artikel 64 van het veldwetboek worden opgeheven.

In strijd met wat de Executieve in haar verzoekschrift overwoog, stelt zij dat een beroep tegen een beslissing van de provinciegouverneur onder het administratief toezicht valt en geen hiërarchisch beroep is.

Volgens de Waalse Gewestexecutieve is in de wet van 11 februari 1986 klaarblijkelijk geen onderscheid gemaakt tussen beslissingen van de burgemeester en de gemeenteraad enerzijds, en beslissingen van de provinciegouverneur anderzijds. Door de overheid aan te wijzen die kennis neemt van de beroepen tegen beslissingen van de provinciegouverneur zou de nationale wetgever ook artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 hebben overtreden.

Overwegende dat de uitoefening van het administratief toezicht krachtens artikel 7 van de bijzondere wet aan het Gewest toekomt betoogt de Waalse Gewestexecutieve anderzijds, dat iedere instelling of iedere wijziging van toezichthoudende procédés, zoals die in 1980 bestonden, bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de gewestelijke wetgever behoren, tenzij wanneer een wet, aangenomen met de meerderheidsvoorwaarden, bepaald in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet, daar anders over zou beschikken. Volgens de Gewestexecutieve vindt die stelling steun in het arrest van het Hof nr. 42 van 24 november 1987.

De Waalse Gewestexecutieve vordert derhalve de vernietiging van voornoemde opheffingsbepalingen van de wet van 11 februari 1986.

Over de omvang van het beroep

6.B.1. De organieke wet van 28 juni 1983 bepaalt dat de beroepen moeten worden ingesteld binnen een termijn van één jaar na de bekendmaking van de bestreden norm en eist dat de verzoekschriften door een voor eensluidend verklaard afschrift van de beslissing waarbij de Regering of de Executieve beslist heeft het beroep in te stellen worden gestaafd.

Gesteld zelfs dat de organieke wet de uitbreiding van een beroep mogelijk maakt, dan nog is de vraag tot uitbreiding, die in naam van de Waalse Gewestexecutieve in de conclusie van 26 februari 1988 is geformuleerd, niet ontvankelijk. Enerzijds is die vraag geformuleerd meer dan een jaar na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de wet van 11 februari 1986 op de gemeentepolitie; anderzijds, gaat zij niet vergezeld van enige beslissing van de Waalse Gewestexecutieve waarbij deze ertoe besloten zou hebben de omvang van het beroep tot vernietiging, zoals zij dat beroep tijdens haar vergadering van 10 september 1987 had omschreven, te herzien. De kennisgeving van de beslissing van 10 september 1987, gevoegd bij het op 3 december 1987 ter griffie ontvangen verzoekschrift, luidt als volgt : "De Executieve beslist bij het Arbitragehof beroep in te stellen tot vernietiging van de artikelen 178, 180, 187 en 188 van de wet van 11 februari 1986 op de

gemeentepolitie, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 december 1986, op grond dat de nationale wetgever door die bepalingen zijn bevoegdheden overschrijdt door de uitoefening van het administratief toezicht op de door de burgemeester of de gemeenteraad aan leden van de gemeentepolitie opgelegde tuchtstraffen te organiseren". (Vertaling)

Het verzoek tot uitbreiding van het annulatieberoep tot de artikelen 178, 180, 187 en 188 van de gemeentewet, ingevoegd bij de wet van 11 februari 1986, in zover zij beroepen betreffen die tegen beslissingen van de gouverneur openstaan, is niet ontvankelijk.

Wanneer opheffingsbepalingen onlosmakelijk verbonden zijn met regelmatig aangevochten bepalingen waarvan het Hof de vernietiging uitspreekt, is de vernietiging van die bepalingen bij wege van gevolgtrekking geboden en meteen verantwoord om reden van de rechtszekerheid en de duidelijkheid in het rechtsverkeer.

Het Hof kan zich ambtshalve over die vernietiging uitspreken; het kan dat evenzeer wanneer de verzoekende partij dat in de loop van de procedure heeft gevorderd. In die hypothesen is er geen nieuw beroep, noch uitbreiding van beroep. De vordering tot vernietiging van artikel 7, 3^o, e), i), j) en 1) en 5), h), is ontvankelijk, maar enkel in zover de door die bepalingen opgeheven artikelen betrekking hebben op het toezicht op de door de gemeenteoverheden genomen maatregelen.

Ten gronde

6.B.2. Artikel 108, derde lid, van de Grondwet machtigt de wetgever, bij beslissing met bijzondere meerderheid, aan de Raden van de Gemeenschap of van het Gewest de bevoegdheid op te dragen tot het regelen van de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht.

6.B.3. Gebruik makend van de mogelijkheid geboden door die bepaling, is de bijzondere wetgever overgegaan tot diverse bevoegdheidstoewijzingen inzake administratief toezicht.

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. Bij overgangsmaatregel zijn de Gewesten echter niet bevoegd voor het gewoon administratief toezicht wat betreft de provincie Brabant en de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het taalgebruik in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966.

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.

Het gewoon administratief toezicht wordt uitgeoefend op de handelingen van gedecentraliseerde overheden die binnen hun respectieve belangensfeer worden gesteld.

6.B.4. De verzoekende partij en de Vlaamse Executieve doen terecht opmerken dat de gemeentepolitie, zoals de wetgever die heeft willen organiseren, deel uitmaakt van de aangelegenheden die tot het gemeentelijk belang behoren, zoals blijkt uit zowel een geheel van

factoren afgeleid uit de benaming van die politie, uit de aansprakelijkheid van de gemeenten op grond van artikel 196 van de gemeentewet en uit de invoeging in de gemeentewet zelf van bepalingen die op deze politie van toepassing zijn, als uit de parlementaire voorbereiding van de aangevochten wet.

6.B.5. Alle partijen erkennen, en het Hof stelt vast, dat het betwiste beroep dat bestrafte leden van de politie kunnen instellen, geen jurisdictioneel beroep is.

6.B.6. De Ministerraad erkent nochtans dat tuchtstraffen tot optreden van de toezichthoudende overheid kunnen leiden en betoogt dat de nationale wetgever op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het voorontwerp van wet dat de aanzet was tot de bestreden wet, is ingegaan door uit het voorontwerp het goed keuringstoezicht op tuchtrechtelijke beslissingen weg te laten. Hij betwist daarentegen dat de aangevochten bepalingen een administratief toezicht instellen.

6.B.7. Het kan gebeuren dat een beroep wordt ingesteld nadat reeds eerder een toezichthoudende beslissing is genomen. Mocht de nationale wetgever systematisch, ten gunste van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke personen, een beroep openstellen bij de nationale administratieve overheid die hij zou aanwijzen, tegen verscheidene toezichthoudende beslissingen van gewestelijke overheden, dan zou daaruit voortvloeien dat de volheid van bevoegdheid die bij artikel 7 van de bijzondere wet inzake de uitoefening van het administratief toezicht aan het Gewest wordt toegekend, zou worden herleid tot een eenvoudige controle in eerste aanleg.

De voorschriften van artikel 7, uitgelegd in het licht van het autonomiebeginsel, gebieden zulk beroep aan te merken als beroep in het kader van administratief toezicht in de zin van de bijzondere wet.

Het feit dat het beroep ten deze openstaat, niet tegen een maatregel van administratief toezicht uitgeoefend op de gemeenteoverheden - zoals dat aanvankelijk was beoogd door de Regering in het voorontwerp van wet dat aan het advies van de Raad van State werd onderworpen - maar tegen beslissingen van gemeenteoverheden zelf, staat niet toe een andere oplossing aan te nemen en ontnemt aan dat administratief en niet-jurisdictioneel beroep niet het karakter van beroep in het kader van toezicht.

6.B.8. Het is trouwens moeilijk denkbaar dat het door de bijzondere wetgever ingestelde regime van toezicht tot gevolg zou hebben dat gemeenteambtenaren voor hun handelingen rekenschap geven aan een administratieve overheid - die geen rechtscollege is - die verschillend is van de overheid die de wettigheid en de overeenstemming met het algemeen belang van diezelfde handelingen moet beoordelen.

6.B.9. Ten slotte verzet het begrip "administratief toezicht" zich er niet tegen dat de overheid haar tuchtrechtelijke beslissing baseert op omstandigheden en belangen eigen aan het personeelslid. Bij het nemen van een tuchtrechtelijke beslissing, het controleren of hervormen ervan, sluiten de wettigheid en het algemeen niet uit dat die omstandigheden en belangen in aanmerking worden genomen.

6.B.10. Uit het voorgaande volgt dat het beroep dat ten deze bij een administratieve overheid openstaat ten einde een administratieve beslissing te herzien, een toezichthoudend procédé is in de zin van artikel 7 van de bijzondere wet. Aangezien het gaat om een handeling die onder het gewoon administratief toezicht valt, behoren de organisatie van de procedures en de uitoefening van dat

toezicht tot de bevoegdheid van het Gewest.

Het middel is gegrond.

Ten aanzien van de vernietiging van sommige opheffingsbepalingen van de wet van 11 februari 1986

7.B. De nationale wetgever is inzake gewoon administratief toezicht bevoegd om de aan toezicht onderworpen handeling alsmede het procédé van toezicht te bepalen.

Artikel 7, 3°, e), i), j) en l) en 5°, h), van de wet van 11 februari 1986 schendt artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet.

Ten aanzien van de territoriale omvang van de vernietiging

8.B. Aangezien enkel de nationale overheid voor het gewestelijk beleid in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad bevoegd is en de gewestelijke bevoegdheid inzake gewoon administratief toezicht bij artikel 7, tweede lid, van de bijzondere wet uitgesloten is wat de gemeenten betreft die zijn opgesomd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, dient de vernietiging te worden beperkt tot het Vlaamse en het Waalse Gewest met uitzondering van de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8 van voornoemde gecoördineerde wetten.

OM DIE REDENEN,

HET HOF

1. Verklaart niet-ontvankelijk de vordering tot uitbreiding van het beroep, geformuleerd in de conclusie van 26 februari 1988, behalve in zover zij de in die conclusie beoogde opheffingsbepalingen van de wet van 11 februari 1986 op de gemeentepolitie betreft

2. Vernietigt, wat het Vlaamse en het Waalse Gewest betreft, met uitzondering van de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966,

1°) in artikel 178, § 1, vierde lid, van de gemeentewet, ingevoegd bij de wet van 11 februari 1986, de woorden : "de Koning" en "binnen veertien dagen te rekenen vanaf de hen gedane betekening" in zover zij betrekking hebben op het beroep dat openstaat tegen de beslissing van de burgemeester;

2°) in artikel 178, § 2, derde lid, van voornoemde wet, de woorden "de Koning" en "binnen veertien dagen te rekenen vanaf de hen gedane betekening", in zover zij betrekking hebben op het beroep dat openstaat tegen de beslissing van de burgemeester;

3°) in artikel 180, derde lid, van voornoemde wet, de woorden "de gouverneur" en "binnen veertien dagen te rekenen vanaf de hen gedane betekening";

4°) in artikel 187, 4, van voornoemde wet, de woorden "de Koning" en "binnen de veertien dagen vanaf de hun gedane betekening", in zover zij betrekking hebben op het beroep dat openstaat tegen de beslissing van de burgemeester;

5°) in artikel 188, derde lid, van voornoemde wet, de woorden "de gouverneur" en "binnen veertien dagen vanaf de hun gedane betekening";

3. Verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, conform artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, op de openbare terechtzitting van 22 december 1988.

De griffier,
H. VAN DER ZWALMEN

De voorzitter,
E. GUTT