

BELGISCHE SENAAT

COMMISSIEVERGADERING VAN 2 MEI 1934

Verslag uit naam van de Commissie van Binnenlandsche Zaken, belast met het onderzoek van het Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 1 en 2 der wet van 6 Maart 1818 « omtrent de straffen tegen de overtreders van algemeene verordeningen uit te spreken of bij provinciale of plaatselijke reglementen vast te stellen » en van artikel 2 van de wet van 1 Mei 1849 « betreffende de rechtbanken van eenvoudige en correctionele politie ».

(Zie de n^{os} 203 (zitting 1932-1933), 90 (zitting 1933-1934) en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergaderingen van 7, 8, 20, 21 en 22 Maart 1934.)

Aanwezig : De hh. Burggraaf BERRYER, voorzitter; CLAESSENS (EDOUARD), COENEN, baron DE KERCHOVE D'EXAERDE, ridder DESSAIN, GOFFIN, HUYSMANS (Armand), LIGY, MAHIEU, MISSON, M^{ev}. SPAAK, de hh. VAN HOESTENBERGHE en Baron DELVAUX DE FENFFE, verslaggever.

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

Om te kunnen oordeelen over de strekking van het wetsontwerp bij de Kamer ter tafel gelegd op 18 October 1933 door den heer Janson, Minister van Justitie en door Burggraaf Pouillet, Minister van Binnenlandsche Zaken, past het de maatregelen in herinnering te brengen die thans de actie van de Regeering en haar vertegenwoordigers in politiezaken regelen.

I. — WETGEVING.

BESLUIT VAN 30 JANUARI 1815.

Volgens *artikel 8* kan de Minister van Justitie in het geheele Rijk de hulp van de Rijkswacht inroepen.

« Het korps der maréchaussée behoort tot de bevoegdheid ...van onzen commissaris generaal van Justitie voor al wat betrekking heeft tot het handhaven der openbare orde... »

Artikel 9 :

GRONDWET.

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan uit kracht van de wet. »

GEMEENTEWET.

Artikel 78 :

« De Raad maakt ...de verordeningen van gemeentepolitie... De gemeenteraden kunnen straffen stellen op de overtredingen van hunne verordeningen... »

Artikel 90 (in fine) :

« Hij (de burgemeester), is in het bijzonder belast met de uitvoering van de politiewetten en politiereglementen... »

Artikel 94 :

« In geval van oproer, van kwaadwillige samenscholingen, van ernstige verstoring van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen, wanneer het geringste uitstel gevaar of schade voor de ingezetenen zou kunnen veroorzaken, kan de burgemeester reglementen en verordeningen van politie maken... De uitvoering kan door den Gouverneur worden geschorst... »

Artikel 105 :

« In geval van oproer, van kwaadwillige samenscholingen of van ernstige verstoring van de openbare rust, kan de burgemeester of hij die hem vervangt, de hulp van de burgerwacht en van de militaire overheid rechtstreeks vorderen; deze zijn verplicht aan zijn vordering te voldoen. De vordering moet schriftelijk geschieden. »

PROVINCIALE WET.

Artikel 128 :

« De Gouverneur zorgt voor de handhaving van de rust en de goede orde in de provincie, voor de veiligheid van de personen en van de eigendommen. Te dien einde beschikt hij over de Rijkswacht en de burgerwacht... »

Artikel 129 :

« In geval van woelige samenscholingen, van oproer, of van gewelddadig verzet tegen de tenuitvoerlegging van de wetten of van de wettelijke overtredingen, heeft de Gouverneur het recht om de hulp van de gewapende macht te vorderen... »

Artikel 139 :

« De bepalingen van de artikelen 128 en 129 zijn ook van toepassing op de arrondissementscommissarissen. »

Uit deze teksten blijkt :

1^o Dat de burgemeester de Rijkswacht kan opvorderen (besluit van 30 Januari 1815 (1) en het leger (art. 105 der gemeentewet) binnen de grenzen van zijn gemeente;

2^o Dat de gouverneur en de arrondissementscommissaris de Rijkswacht en het leger kunnen opvorderen (artt. 128 en 12 der gemeentewet) binnen de grenzen van provincie en arrondissement;

3^o Dat de Minister van Justitie de Rijkswacht kan opvorderen (art. 8 van het besluit van 30 Januari 1815) in het geheele Rijk.

(1) Cf. artt. 28, 29 en 31 van het besluit van den soeverainen vorst, houdende reglement op de politie, de tucht en den dienst der maréchaussée.

II. — EENHEID VAN HET POLITIERECHT.

OVEREENSTEMMING DER BEVOEGDHEID TOEGEKEND AAN DE OVERHEDEN
DIE ER MEE BELAST ZIJN.

Het complex dezer wettelijke bepalingen bevestigt dezen regel van ons politiek recht dat de centrale macht met eenheid moet handelen en daartoe moet beschikken over een vertegenwoordiger in elken gebiedskring : den gouverneur in de provincie, den commissaris in het arrondissement, den burgemeester in de gemeente.

Samen hebben de centrale macht en de ondergeschikte overheden de verplichting hun optreden te doen overeenstemmen voor de handhaving van de openbare orde.

Is er een ander domein waar deze eenheid, deze samengeschakelde tusschenkomsten meer noodig zijn dan wanneer het geldt den binnenlandschen vrede te verzekeren ?

Het is het recht van elken Belgischen burger, waar hij wone, zich beschermd te voelen, in zijn persoon en in zijn goederen, door een behoorlijk geordende politie.

Nimmer heeft het land dringender dan thans kalmte en rust gevraagd.

Ingevolge de crisis die wij doormaken, terwijl het bestaan met den dag moeilijker wordt, dat de fiscus zich gedwongen ziet immer méér te eischen, dat de werkloosheid en de vermindering der inkomsten in vele gezinnen armoede hebben gebracht en ontevredenheid in een groot aantal andere, antwoordt de Regeering aan den wensch van heel de natie door den wil aan te kondigen met stevige hand de onlusten **en** aanslagen te beletten en de onruststokers te beletten hun noodlottig werk voort te zetten.

Met dat doel heeft elke betrokken bestuursoverheid haar rol toegewezen ter vervulling van deze opdracht.

Reeds in December 1884 bepaalde Minister Beernaert deze gezagsverdeeling door ze te doen overeenstemmen met den graad der overtredingen :

« De politie, zegde hij, is van algemeen, provinciaal of gemeentelijk belang, volgens de taak waarmede zij belast wordt : indien het ordemaatregelen betreft om de vechtpartijen te beletten of om de sluiting der kroegen te bevelen, dan zijn dit vraagstukken die alleen de gemeente aanbelangen, doch indien de onrust erger is, indien onlusten uitbreken, indien 's konings persoon zelf niet meer geëerbiedigd wordt, wie zal zeggen dat dergelijke toestanden niet heel het land aanbelangen ?

« De gebeurtenis heeft zich voorgedaan op het gebied eener gemeente, het zou niet anders kunnen, doch zij verstoort de orde in het koninkrijk, en haar spoedige beteugeling wordt van het grootste algemeen belang. »

Uitgaande van hetzelfde begrip, sprak de Minister van Binnenlandsche Zaken in de Kamer, ter vergadering van 20 Maart 1934, van de « boven elkaar plaatsing van het politierecht van de gemeentelijke macht en van dat van de centrale macht, dat van den gouverneur en van den arrondissementscommissaris behorende tot deze laatste. »

De geachte minister voegde het voorbeeld bij de theorie door zich akkoord te verklaren met de maatregelen door den arrondissementscommissaris van Verviers genomen. « Hij heeft, zegde hij, gehandeld naar de onderrichtingen

van den Minister. Zij werden uitgevoerd, ik dek hem, en ik neem gansch de verantwoordelijkheid van wat hij gedaan heeft op mij. »

Zijnerzijds maakte de heer Max, na eenig voorbehoud gemaakt te hebben ten opzichte van het besproken ontwerp, er een zijner collega's opmerkzaam op : « dat er in elk geval en op alle gebied een verantwoordelijke overheid moet zijn. » En hij voegde er bij : « De Minister van Binnenlandsche Zaken die op ongelegen wijze zou gehandeld hebben, zou zich voor zijn daden te verantwoorden hebben tegenover de openbare meening en het Parlement. »

III. — DOEL VAN HET WETSONTWERP.

Het eerste artikel van het wetsontwerp heeft voor doel sancties te bepalen voor de overtredingen tegen de algemeene maatregelen op welke geen bijzondere straf is of zal worden vastgesteld, alsook voor de overtredingen tegen de besluiten door de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen genomen, krachtens de artikelen 128 en 139 van de provinciale wet.

De voorziene straffen zijn van correctioneelen aard : acht tot veertien dagen gevangenis en een geldboete van 26 tot 200 frank, of een van die straffen alleen, met gebeurlijke aanneming van verzachtende omstandigheden.

De besluiten door de gouverneurs en arrondissementscommissarissen, krachtens de artikelen 128 en 139 van de provinciale wet genomen, worden door aanplakking bekendgemaakt in elke gemeente waar zij van toepassing zijn; zij stellen den datum vast waarop zij verplichtend worden.

Ten slotte bepaalt het ontwerp dat de volgende bepaling wordt toegevoegd aan artikel 2 van de wet van 1 Mei 1849 betreffende de rechtbanken van eenvoudige en correctioneele politie :

« De in alinea 1 voorziene vermindering is niet van toepassing op de straffen gesteld door artikel 1 van de wet omtrent de straffen tegen de overtreders van algemeene verordeningen uit te spreken of bij provinciale of plaatselijke reglementen vast te stellen. »

De bepaling van het ontwerp die het meest de aandacht heeft gaande gemaakt ligt in het eerste artikel : het is de straf voorzien voor de « overtredingen tegen de besluiten door de gouverneurs en arrondissementscommissarissen, krachtens de artikelen 128 en 139 van de provinciale wet genomen. »

Het gaat er om na te gaan of dit voorstel overeenkomt met de algemeene rechtsbeginselen, en of het geen inbreuk maakt op de gemeentelijke zelfstandigheid of de bevoegdheden van de burgemeesters.

IV. — HET RECHTSPUNT.

De Minister van Justitie sprak zich in de Kamer op 20 Maart over de juridische hoedanigheden van het ontwerp uit.

« Zijn wij ten aanzien van het recht in het ware ? » vraagt zich de heer Janson af.

Daarop antwoordt hij :

« Na de gebeurtenissen van 1932, zond de knappe Procureur-generaal, de heer Cornil, een omstandig verslag aan den Minister, dat ons ten aanzien van het recht gerust stelt.

» Het advies van den Procureur is duidelijk. Het strookt volkomen met den geest van het wetsontwerp.

» Buitendien heeft de Secretaris Generaal van het Departement van Justitie Procureur Generaal Servais geraadpleegd.

» De heer Jaspar had zich reeds om het gemis van sanctie bekommerd. Wij hebben den Raad voor Wetgeving geraadpleegd. Hij zegde ons dat zijn advies gelijkluidend was met het arrest van verbreking van 1932. »

* * *

Van zijn kant verklaarde de heer Poulet volledig in te stemmen met het ontwerp van de Regeering en verzocht hij de Kamer het goed te keuren. « De gouverneurs, zegde hij, hebben het recht besluiten te nemen. Het gevaar, voegde de geachte Minister van State daaraan toe, kan bestaan in een gansche streek, en de burgemeesters kunnen van meening verschillen over de te treffen maatregelen. Het past dat een hogere overheid de te treffen maatregelen samschakele en desnoods ingrijpe. »

De Commissie van Binnenlandsche Zaken meent niet van deze uitdrukkelijke meening te mogen afwijken.

V. — DE GEMEENTELIJKE ZELFSTANDIGHEID.

Een eerste grief tegen het wetsontwerp is dat het inbreuk maakt op de gemeentelijke zelfstandigheid.

Het onderzoek van het vraagstuk bewijst dat de gemeentelijke zelfstandighids hier niets mede te maken heeft.

In de voorbereidende bescheiden van het ontwerp laat niets toe eenige inbreuk op de rechten der gemeenten te zien. Deze behouden het recht, als voorheen, gemeenteverordeningen te maken en politiestraffen te stellen om hun naleving te verzekeren.

Een amendement door den heer Baelde op 21 Maart ingediend stelde voor : « de reglementen en verordeningen gemaakt door de burgemeesters krachtens artikel 94 der Gemeentewet, gelijk te stellen met de boetstraffelijke sancties, voorzien bij het wetsontwerp voor de overtredingen van de Koninklijke besluiten, op welke geen bijzondere straffen bij de wetten zijn of zullen worden vastgesteld, alsook de overtredingen tegen de besluiten door de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen, krachtens de artikelen 128 en 139 van de provinciale wet genomen. »

Dit amendement werd door de Regeering niet aangenomen en de indiener trok het in.

Bovendien, buiten het politierecht en de straffen door het ontwerp voorzien, zullen de ontvoogde gemeenten niet meer dan voorheen onder het gezag van de arrondissementscommissarissen staan. Zij zullen voortgaan met zich vrij te beheeren, onder toezicht van het provinciaal gezag en het hoger gezag.

De arrondissementscommissarissen en de gouverneurs hebben de bevoegdheid in de bij de wet voorziene omstandigheden verordenirgen te maken.

Minister Janson deed, ter vergadering van 20 Maart, opmerken dat : « Het ontwerp al de gemeenten betreft, ontvoogd of niet ».

VI. — VOORRECHTEN DER BURGEMEESTERS.

De Senaatscommissie voor Binnenlandsche Zaken nam vaak de gelegenheid te baat om te getuigen van het belang dat zij hecht aan het ambt van burgemeester.

Deze sympathie is geboren uit de traditie die de gemeentelijke vrijdommen in nauw verband brengt met de krachtadige verdediging derzelve door de burgemeesters.

De Commissie erkent eveneens het aanzienlijk deel door de burgemeesters genomen aan de ontwikkeling der gemeenten, zoowel ten aanzien van het behoud van monumenten en folklore, overblijfsels uit een roemrijk verleden, als van de vorderingen op het gebied van kunst, esthetica, onderwijs, hygiëne, enz., met een woord al wat de trots van de Belgische gemeenten uitmaakt.

De burgemeesters oefenen haast altijd een gunstigen invloed uit op de bevolking waarmede zij in onderling vertrouwen staan.

De burgemeester kent vele zijner in gezeten; zijn goede raad, een aanmaning tot kalmte, tot eerbied voor de wet, worden vaak goedschiks aanhoord.

Bijna allen stellen hun werkkraft en hun doorzicht ten dienste van hun plichtvervulling, en inzonderhe'd wat deze aangelegenheid betreft, heeft de Minister van Justitie deze verklaring afgelegd die moet worden onthouden : « Over het algemeen doen de burgemeesters van alle gezindheid hun plicht. »

De burgemeesters hebben een tweevoudig ambt te vervullen.

Het eerste houden zij van de stem hunner medeburgers, het is vooral van plaatselijken aard.

Bovendien hebben zij plichten van algemeenen aard te vervullen. Deze tweede verplichting vloeit voort uit het feit dat zij het centraal gezag vertegenwoordigen. In deze hoedanigheid worden hun toevertrouwd : de bestuurspolitie, sommige plichten inzake gerechtelijke politie, de handhaving van de orde, het recht de gewapende macht op te vorderen, enz. Een der zijden van deze plichten, van algemeen belang, werd belicht in de zoo grondige studie over de gemeentelijke instellingen door den heer Macar, den uitstekenden arrondissementscommissaris van Luik.

Hij onderstreept daarvan de *persoonlijke* zijde. Volgens hem, zegt hij, geldt het hier een « particulier » mandaat. Het is een « individueele » taak die hun aldus wordt opgedragen.

De schepenen en de raadsleden daarentegen hebben geen individueele bevoegdheid. « Zij oefenen hun ambt groepsgewijs uit. »

» De bevoegdheid toegekend aan de burgemeesters wordt persoonlijk door den *titularis* van het ambt uitgeoefend. »

Tegenover dit mandaat staat, als van zelf sprekend, een gansch persoonlijke verantwoordelijkheid ook tegenover de hun opgelegde verplichtingen.

De politiemacht van den burgemeester is aardrijkskundig begrensd, hij mag alleen handelen op het grondgebied van de gemeente waarvan hij het hoofd is.

Nooit gewis zou het een burgemeester in het hoofd komen het recht op te eischen de orde te herstellen in een naburige gemeente. Allen beseffen zeer juist de beperkte uitgebreidheid van hun bedrijvigheid.

Allen ook weten dat de openbare orde overal moet worden gehandhaafd. Krachtens hoogeraangehaalde beginselen van eenheid van politierecht, van de

boven elkaar gestelde machten die tot de Regeering opklimmen en uitgeoefend worden door haar vertegenwoordigers, moet deze kunnen beschikken over een middel om te voorzien in de tekortkoming die zich mocht voordoen op een punt van het land waar de orde niet zou gehandhaafd zijn.

Niemand zou aannemen dat, moest er een burgemeester bestaan die aarzelt, goedig is en al te zeer vertrouwt op de kalmte zijner medeburgers, die zou toelaten dat de gemeente zou worden de plaats van bijeenkomst van onruststokers, van elders gekomen om samenscholingen, wanorde en oproer uit te lokken, er geen bevoegde overheid zou gevonden worden om een einde te stellen aan dit openbaar gevaar.

Het is om dergelijken toestand te vermijden en om op alle punten van het grondgebied het onmiddellijk herstel van de orde te verzekeren, dat de artikelen 128 en 139 der provinciewet werden geschreven.

Door deze bepalingen is het hoofdbestuur gewapend om te handelen, moest het gebeuren dat het hoofd eener gemeente aan zijn plichten zou tekort schieten.

Daardoor wil de wetgever geenszins inbreuk maken op het gezag van den burgemeester die om de orde begaan is, maar hij wil voorzien in het lijdelijk verzet dat zou kunnen bestaan.

Het dient wel opgemerkt dat het ons voorgelegde ontwerp in dit opzicht geen nieuwe macht in het leven roept.

De huidige wet machtigt den gouverneur en den commissaris in geval van onlusten in de plaats te treden van de in gebreke blijvende burgemeesters.

Maar de sanctie is essentieel verschillend.

Wordt er geen gevolg gegeven aan de ordonnantiën van de bevoegde overheid, dan kan deze thans beroep doen op de gewapende macht. Deze treedt niet op zonder aanleiding te geven tot geduchte risico's. Vooreerst wordt deze die geen gevolg geeft aan de aanmaningen van de gewapende macht, schuldig verklaard aan het delict van opstand, waarvoor hij eventueel zal terechtstaan voor de strafrechtbank.

Het gebeurt eilaas ook dat de gewapende onderdrukking heftiger en zelfs bloedig wordt, dat er gekwetsten en dooden vallen.

Deze zijn de huidige sancties; ik aarzel niet te zeggen dat zij bij dezen die er getuigen van waren een indruk van gruwel hebben achtergelaten.

Het besproken ontwerp daarentegen voorziet een boetstraf tegen hen, die niet zullen gehoor geven aan de besluiten der gouverneurs en der commissarissen. Deze straf zal worden uitgesproken in het gerechtshof, wanneer vaak de beroering is verdwenen en de opwinding heeft plaats gemaakt voor kalmte. De magistraat zal kunnen gehoor geven aan de stem der toegevendheid en de straf verzachten zoo hij het billijk acht.

De indieners van het ontwerp hebben dus een stadium voorzien dat de betuiging door de wapens vertraagt. Deze zou alleen nog gevorderd worden indien al de andere middelen, om de onlusten te voorkomen, mislukt zijn.

In den loop der bespreking in de Kamer, hebben sommigen de wet bestreden met aan te voeren dat, indien een burgemeester niet verroert, de Regeering tegen hem tuchtmacht bezit.

Het spreekt vanzelf dat op gebied van openbare orde deze tuchtmacht niet vlug genoeg zou kunnen worden uitgeoefend om de tekortkoming van den eersten plaatselijken magistraat te verhelpen.

VII. — DE TOEPASSING DER WET.

De bespreking in de Kamer heeft aan de Regeering toegelaten de eigenschappen van het ontwerp duidelijk te doen uitschijnen.

De Minister van Justitie heeft de aandacht van het Parlement gevestigd op *de kiesche zijde van het vraagstuk*; hij heeft verklaard dat *de wet dient toegepast met omzichtigheid*. Het kon niet beter gezegd.

Wanneer er zich onder het volk gisting afteekent en het oproer in voorbereiding is, zijn omzichtigheid en kieschheid vaak meer doeltreffend dan het geweld.

Zij die in deze angstige oogenblikken de openbare orde moeten handhaven kunnen door hun houding de ergste rampen ofwel voorkomen ofwel ontketenen. De heer Janson legt nadruk op het volgende: « De gouverneurs hebben het recht besluiten te nemen. Wij vragen U dus dat zij van de noodige sancties voorzien worden. Het spreekt van zelf dat de gouverneurs en arrondissements-commissarissen die bevoegdheden *met tact en omzichtigheid zullen moeten uitoefenen*. »

Op 21 Maart komt de Minister een derde maal op voor een *kiesche en gematigde* toepassing.

Ten slotte, een der bijzonderste doeleinden van het ontwerp op den keeper beschouwende, drukt de heer Janson zich uit als volgt: « Het is klaar dat er geen maatregelen zullen getroffen worden die strijdig zijn met die van den burgemeester die al de noodige maatregelen zou hebben getroffen. »

Deze herhaalde aanmaningen van een der indieners van het ontwerp zullen het beste commentaar der wet blijven. Laten wij hopen dat zij die de wet zullen moeten toepassen, zich daardoor zullen laten leiden.

VIII. — DE STEMMINGEN.

De Commissie van Buitenlandsche Zaken brengt hulde aan het doorzicht en de openlijke verklaringen van Minister Janson. Hij staat niet stil bij de onmiddellijke gevolgen, hij ziet ook in welke noodlottige gevolgen een slechte toepassing van de wet in de toekomst zou kunnen medebrengen.

De Minister houdt rekening met het ontzag dat men hebben moet voor de gebruikelijke voorrechten van den burgemeester, die men slechts mag over het hoofd zien indien hij zelf dit rechtvaardigt door zijn schuldig gedrag.

Deze wijze woorden van den heer Janson hebben ongetwijfeld een sterken indruk gemaakt op de Kamer, aangezien het ontwerp op 22 Maart werd goedgekeurd met 85 tegen 66 stemmen en 2 onthoudingen.

* * *

In den loop der commissievergadering van 2 Mei, heeft een lid de volgende overwegingen doen gelden, die hij in het verslag wenschte te zien ingelascht:

« 1^o Het is een nieuwe aanslag zoowel op de gemeentelijke zelfstandigheid als op het gezag der burgemeesters;

» 2^o Dit heeft voor gevolg een onvermijdelijke en gevaarlijke vermindering van den verantwoordelijkheidszin bij de burgemeesters;

» 3^o Men beweert dat er geen wijziging in de bevoegdheid is. Wie zou evenwel durven beweren dat thans een arrondissementscommissaris in de

plaats zou mogen treden van een der burgemeesters onzer groote steden of ontvoogde gemeenten ?

» 4^o Men beweert dat er geen uitbreiding van bevoegdheid is en dat alleen nieuwe strafbepalingen worden voorzien; wie zou durven beweren dat, wanneer een oproer losbarst, de muiters aan de straffen denken die zij kunnen oploopen?

» 5^o In België worden de burgemeesters door den Koning benoemd. Hij mag ze in de minderheid en zelfs buiten den raad kiezen. Deze burgemeesters kennen hun ingezetenen buitengewoon goed.

» Dit stelsel, dat honderd jaar oud is, heeft den verantwoordelijkheidszin bevorderd en werkt prachtig, dit moet gezegd.

» Waarom het gewijzigd?

» De verslaggever heeft een geval aangehaald, dat hij te Luik heeft bijgevoond, van bloedige onlusten tengevolge van het optreden van het leger. Dat hij zich echter herinnere dat, op verzoek van den toenmaligen burgemeester, het leger of de Rijkswacht zijn opgetreden.

» Die burgemeesters die hun bevolking kennen, wilt gij vervangen niet alleen door de gouverneurs doch door de arrondissementscommissarissen, zelfs in de ontvoogde gemeenten.

» Wat kennen zij van den gemoedstoestand der bevolking in deze gemeenten?

» In plaats van het gevaar te verminderen, zooals gij wilt doen, gaat gij het vergrooten. Hel is juist de gemeentelijke indeeling, volledig microcosmos, met aan zijn hoofd een man die de gemeente en de mentaliteit der verschillende lagen der bevolking kent, die al de gebeurtenissen medeleeft dag voor dag, uur voor uur, die de veiligheid waarborgt.

» Wij herhalen nog dat deze burgemeester door de Koning wordt benoemd en van hem afhangt. De wijziging wordt ingegeven met een opzet van centralisatie, die in strijd is met al onze tradities.

» Stilaan wordt de verantwoordelijkheidszin gevaarlijk verplaatst. En dit waarom ? »

* * *

Een ander lid brengt in herinnering dat klaarblijkelijk het wetsontwerp de bestaande wetgeving ongerept laat en zich vergenoegt met straffen te voorzien voor hen die de reglementaire bepalingen miskennen.

* * *

Uw Commissie, Mevrouw, Mijne Heeren, heeft het wetsontwerp met 10 tegen 3 stemmen aangenomen.

Eensgezind werd het verslag goedgekeurd.

De Verslaggever,
Baron DELVAUX DE FENFFE.

De Voorzitter,
P. BERRYER.

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 2 MAI 1934.

Rapport de la Commission de l'Intérieur chargée d'examiner le Projet de Loi modifiant les articles 1 et 2 de la loi du 6 mars 1818 « concernant les peines à infliger pour des contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales », et l'article 2 de la loi du 1^{er} mai 1849 « sur les tribunaux de police simple et correctionnelle ».

(Voir les n^{os} 203 (session de 1932-1933), 90 (session de 1933-1934) et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 7, 8, 20, 21, et 22 mars 1934.)

Présents : MM. le vicomte BERRYER, président; CLAESSENS (Edouard), COENEN, baron DE KERCHOVE D'EXAERDE, le chevalier DESSAIN, GOFFIN, HUYSMANS (Armand), LIGY, MAHIEU, MISSON, M^{me} SPAAK, MM. VAN HOESTENBERGHE et le baron DELVAUX DE FENFFE, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Afin d'apprécier la portée du projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre le 18 octobre 1933 par M. Janson, Ministre de la Justice et le Vicomte Poulet, Ministre de l'Intérieur, il convient de rappeler les mesures qui règlent aujourd'hui l'action du Gouvernement et de ses représentants en matière de police.

I. — LÉGISLATION.

ARRÊTÉ DU 30 JANVIER 1815.

D'après l'*Article 8*, le Ministre de la Justice peut requérir la gendarmerie dans tout le Royaume.

« Le corps de la maréchaussée est dans les attributions... de notre commissaire général de la justice pour tout ce qui a rapport au maintien de l'ordre public... »

CONSTITUTION.

Article 9 :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu d'une loi. »

LOI COMMUNALE.

Article 78 :

« Le Conseil fait ...les ordonnances de police communale... Les conseils communaux peuvent statuer des peines contre les infractions à leurs ordonnances... »

Article 90 (in fine) :

« Il (le bourgmestre) est spécialement chargé de l'exécution des lois et règlements de police... »

Article 94 :

« En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique, ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, le Bourgmestre pourra faire des règlements et ordonnances de police... L'exécution pourra être suspendue par le Gouverneur... »

Article 105 :

« En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique, le Bourgmestre ou celui qui le remplace pourra requérir directement l'intervention de la garde civique et de l'autorité militaire qui seront tenues de se conformer à sa réquisition. La réquisition devra être faite par écrit. »

LOI PROVINCIALE.

Article 128 :

« Le Gouverneur veille au maintien de la tranquillité et du bon ordre dans la Province, à la sûreté des personnes et des propriétés.

A cet effet, il dispose de la gendarmerie et des gardes civiques... »

Article 129 :

« En cas de rassemblements tumultueux, de sédition ou d'opposition avec voie de fait, à l'exécution des lois ou des ordonnances légales, le Gouverneur a le droit de requérir la force armée... »

Article 139 :

« Les dispositions des articles 128 et 129 sont communes aux Commissaires d'arrondissement. »

Ces textes établissent :

1^o Que le Bourgmestre peut requérir la gendarmerie (arrêté du 30 janvier 1815)(1) et l'armée (art. 105 de la loi communale) dans les limites de sa commune.

2^o Le Gouverneur et le Commissaire d'arrondissement peuvent requérir la gendarmerie et l'armée (articles 128 et 129 de la loi communale) dans les limites de la province et de l'arrondissement;

3^o Le Ministre de la Justice peut requérir la gendarmerie (article 8 de l'arrêté du 30 janvier 1815) dans tout le Royaume.

II. — UNITÉ DU DROIT DE POLICE.

CONCORDANCE DES ATTRIBUTIONS DÉVOLUES AUX AUTORITÉS QUI
EN ONT LA CHARGE.

L'ensemble de ces dispositions législatives confirme cette règle de notre droit politique que le pouvoir central doit agir avec unité, et, pour cela, disposer

(1) Cf. art. 28, 29 et 31 de l'arrêté du Prince Souverain, portant règlement sur la police, la discipline et le service de la maréchaussée.

d'un représentant dans chaque division territoriale : le Gouverneur dans la province, le Commissaire dans l'arrondissement, le Bourgmestre dans la commune.

Ensemble, le pouvoir central et les autorités subordonnées, ont l'obligation de faire concorder leur action pour le maintien de l'ordre public.

Est-il un autre domaine où cette unité, ces interventions combinées soient plus nécessaires que quand il s'agit d'assurer la paix intérieure?

C'est le droit de tout citoyen belge, où qu'il habite, de se sentir protégé, dans sa personne et dans ses biens, par une police bien ordonnée.

En aucun temps, le pays n'a réclamé plus impérieusement qu'aujourd'hui le calme et la tranquillité.

En suite de la crise que nous traversons, alors que la vie est chaque jour plus difficile, que le fisc s'est vu contraint d'exiger toujours plus, que le chômage et la diminution des revenus ont introduit la misère dans beaucoup de foyers et le mécontentement dans un grand nombre d'autres, le Gouvernement répond au vœu de la nation entière en annonçant la volonté de prévenir d'une main ferme les troubles et les attentats et d'empêcher les fauteurs de désordres de poursuivre leur œuvre néfaste.

A cette fin, chacune des autorités administratives intéressées a son rôle marqué dans l'accomplissement de cette mission.

Déjà en décembre 1884, M. le Ministre Beernaert définissait cette répartition des pouvoirs en la faisant correspondre au degré des contraventions :

« La police, disait-il, est d'intérêt général, provincial ou communal, suivant l'objet auquel elle s'applique : s'il s'agit de mesures d'ordre à prendre pour empêcher les rixes, ou pour ordonner la fermeture des cabarets, ce sont là des questions qui n'intéressent que la cité, mais si le désordre est plus grave, si des troubles éclatent, si la personne royale elle-même n'est pas respectée, qui dira que semblables situations n'intéressent pas le pays tout entier?

» L'événement s'est produit sur le territoire d'une commune, il ne saurait en être autrement, mais il trouble l'ordre dans le Royaume, et sa répression prompte s'élève à la hauteur du plus grand intérêt général. »

En s'inspirant de la même conception, M. le Ministre de l'Intérieur a parlé à la séance de la Chambre, le 20 mars 1934, de la « superposition du droit de police, du pouvoir communal, et de celui du pouvoir central, celui du Gouverneur et du Commissaire d'arrondissement étant confondu avec celui-ci. »

L'honorable Ministre joignit l'exemple à la théorie, en proclamant son accord avec les mesures prises par M. le Commissaire de l'arrondissement de Verviers. « Il a agi, dit-il, d'après les instructions du Ministre. Elles ont été suivies, je le couvre, et je prends l'entière responsabilité de ce qu'il a fait. »

De son côté, M. Max, après avoir formulé certaines réserves au sujet du projet en discussion, fit remarquer à l'un de ses collègues : « Que de toutes façons et en toutes matières, il faut qu'il y ait une autorité responsable. » Et il ajoute : « Le Ministre de l'Intérieur qui aurait agi intempestivement répondrait de ses actes vis-à-vis de l'opinion publique et du Parlement. »

III. — PORTÉE DU PROJET DE LOI.

L'article 1^{er} du projet de loi a pour objet d'établir des sanctions pour les infractions aux mesures générales qui ne déterminent et ne détermineront pas de peine particulière, ainsi qu'aux infractions aux arrêtés pris par les Gouver-

neurs et les Commissaires d'arrondissement, en vertu des articles 128 et 139 de la loi provinciale.

Les peines prévues seront d'ordre correctionnel : huit à quatorze jours de prison et une amende de 26 à 200 francs, ou l'une de ces peines seulement, avec admission éventuelle de circonstances atténuantes.

Les arrêtés pris par les Gouverneurs et les Commissaires d'arrondissement en vertu des articles 128 et 139 de la loi provinciale, seront publiés par affiches dans chacune des communes où ils sont applicables; ils détermineront le moment où ils deviennent obligatoires.

Enfin, le projet stipule que la disposition ci-après est ajoutée à l'article 2 de la loi du 1^{er} mai 1849, sur les tribunaux de police simple et correctionnelle : « La réduction prévue à l'alinéa 1^{er} n'est pas applicable aux peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourraient être statuées par les règlements des autorités provinciales et communales. »

La disposition du projet qui a principalement fixé l'attention, fait partie de l'article 1^{er} : c'est la sanction prévue pour les « infractions aux arrêtés pris par les Gouverneurs et Commissaires d'arrondissement en vertu des articles 128 et 139 de la loi provinciale. »

Il s'agit d'examiner si cette proposition est conforme aux principes généraux du droit, et si elle ne porte pas atteinte à l'autonomie communale ni aux prérogatives des Bourgmestres.

IV. — LE POINT DE DROIT.

Le Ministre de la Justice s'est expliqué à la Chambre, à la séance du 20 mars, sur les qualités juridiques du projet.

« Pour ce qui est du droit, sommes-nous dans le vrai? », se demande M. Janson.

Il répond :

« Après les événements de 1932, l'éminent Procureur Général, M. Cornil, a adressé au Ministre un rapport circonstancié qui nous donne toute tranquillité au point de vue du droit.

» L'avis de M. le Procureur est net. Il cadre entièrement avec l'esprit du projet de loi.

» De plus, le Secrétaire Général du Département a consulté M. le Procureur Général Servais.

« Déjà M. Jaspar s'était préoccupé de l'absence de sanction. Nous avons consulté le Conseil de législation. Il nous a dit que son avis est conforme à l'arrêt de cassation de 1922. »

*
* *

De son côté M. Poulet déclare adhérer pleinement au projet du Gouvernement, et demande à la Chambre de le voter. « Les Gouverneurs, dit-il, ont le droit de prendre des arrêtés. Le danger, ajoute l'honorable Ministre d'État, peut exister dans toute une région, et les Bourgmestres peuvent différer d'avis

sur les mesures à prendre. Il faut qu'une autorité supérieure coordonne les mesures à prendre et agisse éventuellement. »

La Commission de l'Intérieur ne croit pas pouvoir s'écarter de cette opinion si formellement exprimée.

V. — L'AUTONOMIE COMMUNALE.

Un premier grief est articulé contre le projet de loi, celui de porter atteinte à l'autonomie communale.

L'examen de la question prouve que l'autonomie communale n'est point intéressée au débat.

Dans les documents préparatoires du projet, rien ne permet de voir une atteinte quelconque aux droits des communes. Celles-ci conservent le droit de faire comme ci-devant, des règlements communaux, et de statuer des peines de police pour leur assurer une sanction.

Un amendement déposé par l'honorable M. Baelde, le 21 mars, proposait d'assimiler « les règlements et ordonnances faites par les Bourgmestres en vertu de l'article 94 de la loi Communale, aux pénalités d'ordre correctionnel, instituées par le projet de loi pour les contraventions aux arrêtés royaux à l'égard desquels les lois n'ont point déterminé et ne détermineront pas de peines particulières, ainsi que les infractions aux arrêtés pris par les Gouverneurs et les Commissaires d'arrondissement, en vertu des articles 128 et 139 de la loi provinciale. »

Cet amendement ne fut pas accueilli par le Gouvernement, et son auteur le retira.

D'autre part, en dehors du droit de police et des sanctions statuées par le projet, les communes émancipées ne seront pas plus que précédemment sous l'autorité des Commissaires d'Arrondissement. Elles continuent à s'administrer librement elles-mêmes, sous le contrôle du pouvoir provincial et de l'autorité supérieure.

Les Commissaires d'Arrondissement et les Gouverneurs possèdent le pouvoir de prendre des ordonnances dans les circonstances fixées par la loi.

M. le Ministre Janson fit remarquer à la séance du 20 mars que : « Le projet concerne toutes les communes, émancipées ou non émancipées. »

VI. — PRÉROGATIVES DES BOURGMESTRES.

La Commission Sénatoriale de l'Intérieur a souvent saisi l'occasion de témoigner de l'importance qu'elle attache aux fonctions de bourgmestre.

Cette sympathie naît de la tradition qui associe intimement les franchises communales avec la défense énergique que leur ont apportée les Bourgmestres.

La Commission reconnaît aussi la part considérable prise par les Bourgmestres au développement des communes, tant au point de vue de la conservation des monuments et du folklore, fruits d'un glorieux passé, que des progrès accomplis en matière d'art, d'esthétique, d'instruction, d'hygiène, etc. en un mot de tout ce qui cause la fierté des communes belges.

Les Bourgmestres exercent presque toujours une heureuse influence sur la population avec laquelle ils échangent une commune confiance.

Le Bourgmestre connaît beaucoup de ses administrés; ses bons conseils, un appel au calme, au respect de la loi sont souvent écoutés avec déférence.

Presque tous se consacrent avec activité et clairvoyance à leurs devoirs, et, dans le domaine qui nous occupe, M. le Ministre de la Justice a fait cette déclaration qui doit être retenue : « Dans l'ensemble, les Bourgmestres de toutes opinions font leur devoir ».

Les Bourgmestres ont une double charge à exercer.

La première, ils la tiennent des suffrages de leurs concitoyens, elle est surtout d'ordre local.

D'autre part, ils ont à remplir des devoirs d'ordre général. Cette seconde obligation résulte du fait qu'ils représentent le pouvoir central. A ce titre, leurs sont confiés : la police administrative, certains devoirs en matière de police judiciaire, le maintien de l'ordre, le droit de requérir la force armée, etc. L'un des aspects de ces devoirs, d'intérêt général, a été mis en relief dans l'« Étude » si profonde sur les « Institutions communales », de M. Macar, le distingué commissaire de l'arrondissement de Liège.

Il en fait ressortir le côté *personnel*. Il considère, dit-il, qu'il s'agit d'un mandat « particulier ». C'est une tâche « individuelle », qui leur est ainsi conférée.

Au contraire, les échevins et les conseillers n'ont pas de pouvoir individuel. « Ils exercent leur mission en groupe ».

« Les pouvoirs confiés aux Bourgmestres sont exercés personnellement par le titulaire de l'emploi. »

A ce mandat correspond, cela va de soi, une responsabilité toute personnelle aussi vis-à-vis des obligations qui leur sont imposées.

Par ailleurs, le pouvoir de police du Bourgmestre est géographiquement limité, il ne peut agir que sur le territoire de la commune dont il est le chef.

Jamais, sans doute, un Bourgmestre ne s'aviserait de revendiquer le droit de rétablir l'ordre dans la commune voisine. Tous se rendent exactement compte de l'étendue restreinte réservée à leur activité.

Tous aussi savent que l'ordre public doit être maintenu partout. En vertu des principes rappelés ci-dessus, de l'unité du droit de police, des pouvoirs superposés qui remontent jusqu'au Gouvernement, et s'exercent par ses représentants, il faut que celui-ci dispose du moyen de suppléer à la carence qui se produirait sur tel point du pays où l'ordre ne serait pas assuré.

Personne n'admettrait que s'il se trouvait un Bourgmestre hésitant, débonnaire, trop confiant dans le calme de ses concitoyens, qui permettrait que la commune devînt le rendez-vous de fauteurs de troubles venus d'ailleurs afin de provoquer des rassemblements, le désordre et l'émeute, il ne se trouve aucune autorité qualifiée pour mettre un terme à ce danger public.

C'est pour éviter un pareil état de choses, et assurer sur tous les points du territoire le redressement immédiat du désordre, que furent écrits les articles 128 et 139 de la loi provinciale.

Par ces dispositions, le pouvoir central est armé pour agir, s'il arrivait qu'un chef de commune faillît à ses devoirs.

Ce faisant, le législateur n'entend porter nulle atteinte à l'autorité du Bourgmestre soucieux de l'ordre, mais il veut suppléer à l'inertie qui pourrait se rencontrer.

Il importe qu'on le remarque bien : la proposition qui nous est soumise ne crée point, à cet égard, un pouvoir nouveau.

La législation actuelle habilite le Gouverneur et le Commissaire à se substituer, en cas de troubles, aux Bourgmestres défaillants.

Mais la sanction est essentiellement différente.

Au cas où il n'est point obtempéré aux ordonnances prises par l'Autorité compétente, elle peut actuellement faire appel à la force armée. Celle-ci n'entre pas en scène sans entraîner des risques redoutables. Le premier c'est de rendre celui qui n'obtempère pas aux injonctions de la force armée, coupable du délit de rébellion, dont il devra éventuellement répondre devant la juridiction pénale.

Il arrive aussi, hélas, que la répression armée devienne plus violente, voire sanglante, qu'elle fasse des blessés et des tués.

Telles sont les sanctions actuelles; je n'hésite pas à dire qu'elles ont laissé une vision d'horreur à ceux qui en furent les témoins.

Tout au contraire, le projet en discussion édicte contre ceux qui n'obéiront pas aux ordonnances des Gouverneurs et des Commissaires une peine correctionnelle. Cette peine sera discutée au prétoire, alors que, souvent, l'émotion aura disparu, que l'effervescence aura fait place au calme. Le magistrat pourra entendre la voix de l'indulgence et tempérer la peine, s'il le juge équitable.

Les auteurs du projet ont donc constitué un palier qui retarde la répression par les armes. Celle-ci ne demeurerait plus requise, que si tous autres moyens de prévenir les troubles avaient échoué.

Au cours de la discussion à la Chambre, certains ont combattu la loi en alléguant qu'en cas d'inaction du Bourgmestre, le Gouvernement avait sur lui un pouvoir disciplinaire.

Il est évident qu'en matière d'ordre public, ce pouvoir disciplinaire ne pourrait s'exercer assez rapidement pour suppléer à la déficience du premier magistrat local.

VII. — L'APPLICATION DE LA LOI.

Les débats de la Chambre ont permis au Gouvernement de dégager nettement les caractéristiques du projet.

M. le Ministre de la Justice a fixé l'attention du Parlement sur « *le côté délicat de la question* »; il a proclamé que : « *la loi doit être appliquée avec prudence* ». On ne saurait mieux dire.

Lorsque les mouvements populaires se dessinent et que l'insurrection se prépare, la prudence et le tact sont parfois plus efficaces que la violence.

Ceux qui doivent, en ces heures d'angoisse, maintenir l'ordre public, peuvent, par leur attitude, soit éviter, soit précipiter les pires catastrophes. M. Janson insiste sur cette idée : « Les Gouverneurs ont le droit de prendre des arrêtés, et nous vous demandons qu'ils soient saisis de sanctions nécessaires. Il va de soi que les Gouverneurs et Commissaires d'arrondissement auront à exercer ces pouvoirs *avec tact et prudence*. »

Le 21 mars, le Ministre réclame une troisième fois une application « *marquée de tact et de modération*. »

Enfin, abordant de front l'un des objets principaux du projet, M. Janson précise ainsi : « Il est clair qu'on ne prendra pas de mesures en contradiction avec celles du Bourgmestre qui aurait pris toutes les mesures nécessaires. »

Ces exhortations plusieurs fois répétées par l'un des auteurs du projet demeureront le meilleur commentaire de la loi. Souhaitons qu'elles inspirent ceux qui auront à l'appliquer.

VIII. — LES VOTES.

La Commission de l'Intérieur rend hommage à la clairvoyance et aux franches explications de M. le Ministre Janson. Son regard ne s'arrête pas à la suite toute prochaine, il découvre ce qu'une mauvaise application de la loi pourrait produire de funeste dans l'avenir.

Le Ministre tient compte des égards dus aux prérogatives traditionnelles du Bourgmestre, auxquelles il ne faut passer outre que si, lui-même, le justifie par une attitude coupable.

Ces sages paroles de M. Janson ont assurément produit une forte impression sur la Chambre puisque le projet fut voté le 22 mars, par 85 voix contre 66 et 2 abstentions.

* * *

Au cours de la réunion du 2 mai, un membre a émis les considérations suivantes dont il a demandé l'insertion au rapport :

» 1^o la nouvelle atteinte tant à l'autonomie communale qu'à l'autorité des Bourgmestres ;

» 2^o diminution subséquente inévitable et dangereuse du sens des responsabilités chez les Bourgmestres ;

» 3^o on prétend qu'il n'y pas modification dans les attributions ; qui, cependant, oserait prétendre qu'aujourd'hui un Commissaire d'arrondissement pourrait se substituer à un des Bourgmestres de nos grandes villes ou communes émancipées ?

» 4^o on prétend qu'il n'y a pas extension d'attributions, donc seules les sanctions sont ajoutées au texte ; qui oserait prétendre que lorsqu'il éclate une émeute les émeutiers songent aux peines qu'ils pourront encourir ?

» 5^o les Bourgmestres en Belgique sont nommés par le Roi. Il peut les prendre dans la minorité et même hors du Conseil. Ces bourgmestres connaissent admirablement leurs populations.

» Ce régime qui dure depuis cent ans a créé le sens des responsabilités et fonctionne, on peut le dire, admirablement.

« Pourquoi le modifier ?

« M. le Rapporteur a cité un cas, qu'il a vécu à Liège, de scènes sanglantes provoquées par l'intervention de l'armée. Or, qu'il rappelle ses souvenirs, ce fut à la demande du Bourgmestre de l'époque que l'armée ou la gendarmerie intervint.

» A ces Bourgmestres qui connaissent leur population, vous voulez substituer non seulement les gouverneurs, mais les commissaires d'arrondissement, même dans les communes émancipées.

» Que connaissent-ils de l'état d'âme des populations dans ces communes ?

» Au lieu — comme vous le voulez — de diminuer le danger, vous allez l'augmenter. C'est précisément la division communale, microcosme complet, ayant à sa tête un homme qui connaît sa commune et la mentalité des diverses couches de la population qui vit tous les événements au jour le jour, heure par heure ; c'est cela qui crée la sécurité.

» Répétons encore que ce Bourgmestre est nommé par le Roi et en dépend. Le changement est dicté par les désirs de centralisation, contraire à toutes nos traditions.

» Petit à petit le sens des responsabilités va se déplacer dangereusement. Et tout cela pourquoi? »

* * *

Un autre membre rappelle que, de toute évidence, le projet de loi ne touche en rien à la législation existante et se contente de prévoir des peines pour sanctionner la méconnaissance des prescriptions des règlements.

* * *

Votre commission, Madame et Messieurs, a admis le projet de loi par dix voix contre trois votes négatifs.

Le rapport a été adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,
Baron DELVAUX DE FENFFE.

Le Président,
P. BERRYER.