

Numéro du rôle : 67
Arrêt n° 73 du 22 décembre 1988

En cause : le recours introduit par l'Exécutif régional wallon en annulation partielle de la loi du 11 février 1986 sur la police communale.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents E. GUTT et J. DELVA
et des juges J. SAROT, J. WATHELET, M. MELCHIOR, H. BOEL
et L. DE GREVE,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
sous la présidence du président E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1.1. Par requête envoyée à la Cour par lettre recommandée déposée à la poste le 2 décembre 1987 et reçue au greffe le 3 décembre 1987, l'Exécutif régional wallon demande d'annuler la loi du 11 février 1986 sur la police communale "en toutes ses dispositions où elle outrepassé sa compétence, particulièrement en son article 1er, lequel insère dans la loi communale notamment les articles 178, 180, 187 et 188, ainsi que ces articles eux-mêmes, lesquels outrepassant la compétence nationale telle qu'elle résulte des articles 107quater et 108 de la Constitution, et de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, attribuent aux gouverneurs de province et au Roi la tutelle des mesures disciplinaires (suspension ou révocation) prises par les bourgmestres ou les conseils communaux".

1.2. Par conclusions du 26 février 1988, l'Exécutif régional wallon étend sa demande qu'il reformule dans son intégralité comme suit :

"annuler ladite loi du 11 février 1986 en ce qu'elle outrepassé la compétence du législateur national telle qu'elle résulte des articles 107quater et 108 de la Constitution et de l'article 7 de la loi spéciale de régionalisation du 8 août 1980 sur les articles suivants :

Article 178

Article 178, § 1er, alinéa 4, en ce qui concerne le recours ouvert contre la décision du gouverneur et du bourgmestre.

Article 178, § 2, alinéa 3, en ce qui concerne le recours ouvert contre la décision du gouverneur et du bourgmestre.

Article 178, § 3, en ce qu'il ouvre les mêmes recours au commissaire de police (lire : commissaire de police en chef).

Article 180

Article 180, alinéa 3, en ce qui concerne le recours ouvert contre les décisions du conseil communal

et du bourgmestre.

Article 187

Article 187, § 4, en ce qui concerne les recours contre les décisions du gouverneur et du bourgmestre.

Article 188

Article 188, § 3, en ce qui concerne les recours contre les décisions du conseil communal et du bourgmestre.

Dans les dispositions abrogatoires, modificatives et finales :

- Article 7, 3ème E concernant l'article 125 modifié par les lois du 30 janvier 1924, 14 février 1961, 27 mai 1975 et 29 juin 1976 et du 3 décembre 1984.
- Article 7, 3ème I concernant l'article 127bis y inséré par la loi du 18 octobre 1921 et modifié par l'arrêté royal du 14 août 1933 et par les lois du 3 juin 1957 et du 27 mai 1975.
- Article 7, 3ème J concernant les articles 127ter et 127quater insérés par la loi du 18 octobre 1921 et modifiés par la loi du 27 mai 1975.
- Article 7, 3ème L concernant l'article 129 modifié par les lois du 29 juin 1976 et du 3 décembre 1984 par la même loi 5° du code rural.
- Article 7, 5ème H concernant l'article 64 modifié par l'arrêté royal n° 33 du 10 novembre 1934".

II. LA PROCEDURE

2. Par ordonnance du 3 décembre 1987, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage ("loi organique").

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 18 décembre 1987.

En application des articles 59 et 113 de la loi organique, le recours a été notifié par lettres recommandées déposées à la poste le 18 décembre 1987 et remises aux destinataires le 21 décembre 1987.

Le Conseil des ministres a déposé un mémoire le 19 janvier 1988 et l'Exécutif flamand le 20 janvier 1988.

En exécution de l'article 1er de la directive de la Cour du 15 décembre 1987 (M.B. du 29 décembre 1987), ces mémoires ont été notifiés par lettres recommandées déposées à la poste le 26 janvier 1988 et remises aux destinataires le 27 janvier 1988.

L'Exécutif régional wallon a transmis des conclusions par lettre recommandée déposée à la poste le

26 février 1988 et reçue au greffe le 29 février 1988.

L'Exécutif flamand a déposé des conclusions le 9 mars 1988.

En exécution de l'article 3, d, de la directive susdite, ces conclusions ont été notifiées par lettres recommandées déposées à la poste le 14 mars 1988 et remises aux destinataires le 15 mars 1988.

Le Conseil des ministres a transmis des conclusions par lettre recommandée déposée à la poste le 1er avril 1988 et reçue au greffe le 5 avril 1988, soit après le délai fixé par la directive du 15 décembre 1987.

Par ordonnances des 31 mai 1988 et 23 novembre 1988, la Cour a prorogé respectivement jusqu'au 2 décembre 1988 et jusqu'au 2 juin 1989 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 30 juin 1988, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 20 septembre 1988.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées déposées à la poste le 1er juillet 1988 et remises aux destinataires le 4 juillet 1988.

L'audience a été reportée au 28 septembre 1988.

Les parties et leurs avocats ont été avisés de la nouvelle date de l'audience par lettres recommandées déposées à la poste le 19 septembre 1988 et remises aux destinataires les 19 et 20 septembre 1988.

A l'audience du 28 septembre 1988 :

- ont comparu :

Me J.M. RAXHON, avocat du barreau de Verviers, pour l'Exécutif régional wallon, rue de Fer, 42, à 5000 Namur;

Me P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II, 30, 1040 Bruxelles;

Me C. CAMBIER, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi, 16, 1000 Bruxelles;

- les juges M. MELCHIOR et L. DE GREVE ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- L'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

III. EN DROIT

Quant à la loi entreprise

3. La loi entreprise a été adoptée par la Chambre des représentants et par le Sénat, respectivement le 21 juin 1985 et le 6 février 1986. Elle a été sanctionnée et promulguée par le Roi, le 11 février 1986, et publiée au Moniteur belge, le 6 décembre 1986.

4.1. La loi comporte sept articles.

4.2. L'article 1er complète la loi communale par un titre III, intitulé "De la police communale", et comprenant les articles 153 à 201. Sous ces articles, se trouvent définis le rôle et les missions de la police communale ainsi que son organisation et sa gestion.

4.3. Le régime disciplinaire de la police communale fait l'objet des articles 178 à 180, 187 à 189, 192 et 193 de la loi communale.

4.4. L'article 178 prévoit, en son paragraphe 1er, alinéa 1er, que "le Roi peut suspendre pour six mois au plus ou révoquer les commissaires de police qui manquent à leurs devoirs professionnels ou qui compromettent la dignité de leur fonction".

Le même article dispose, en son paragraphe 1er, alinéa 2, que le gouverneur de province peut suspendre le commissaire de police, pour les mêmes motifs, pour un terme n'excédant pas un mois. Le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice doivent être informés de la décision du gouverneur dans les vingt-quatre heures.

L'article 178, paragraphe 1er, alinéa 3, porte que le bourgmestre peut suspendre les commissaires de police, pour les mêmes motifs, pour un terme n'excédant pas un mois et lui impose d'informer de sa décision, dans les vingt-quatre heures, le gouverneur de province, le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice.

L'article 178, paragraphe 1er, alinéa 4, permet aux commissaires de police de prendre auprès du Roi un recours contre la décision du gouverneur et du bourgmestre dans les quinze jours à compter de la notification qui leur en est faite.

4.5. L'article 178, paragraphe 2, alinéa 1er, donne compétence au gouverneur de province pour suspendre pendant six mois au plus et pour révoquer les commissaires de police adjoints dans les mêmes cas et moyennant la même information que ceux prévus au paragraphe 1er de cet article.

Aux termes de l'alinéa 2 du paragraphe 2, les commissaires de police adjoints peuvent également être suspendus, dans les mêmes cas, par le bourgmestre pour un terme n'excédant pas un mois.

Contre la décision du gouverneur et contre celle du bourgmestre, le commissaire de police adjoint peut, selon l'alinéa 3 du paragraphe 2, prendre un recours auprès du Roi dans les quinze jours à compter de la notification de la décision.

4.6. L'article 178, paragraphe 3, dispose que le commissaire de police en chef est soumis au même statut disciplinaire que les commissaires de police.

4.7. L'article 179 prévoit que le commissaire de police en chef, le commissaire de police, le commissaire de police adjoint et l'inspecteur principal de première classe ne peuvent être révoqués ou suspendus, pour des faits commis dans l'exercice des missions de police judiciaire, que sur proposition ou de l'accord du procureur général près la cour d'appel.

4.8. L'article 180 attribue, en son alinéa 1er, au conseil communal la compétence de suspendre pour six mois au plus et de révoquer les autres membres de la police urbaine pour les mêmes raisons que celles mentionnées à l'article 178.

L'alinéa 2 permet au bourgmestre de suspendre, pour les mêmes motifs, ces membres de la police pour un terme n'excédant pas un mois.

L'alinéa 3 porte que "les intéressés peuvent prendre leur recours contre la décision du conseil communal ou du bourgmestre auprès du gouverneur dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite".

4.9. L'article 187 donne, en ses paragraphes 1er et 2, au gouverneur de province la compétence de suspendre pour un terme de six mois au plus et de révoquer le commissaire de brigade, le garde champêtre en chef et le garde champêtre unique, lorsqu'ils manquent à leurs devoirs professionnels ou compromettent la dignité de leur fonction, et, en son paragraphe 3, il autorise le bourgmestre à suspendre, pour les mêmes motifs, le garde champêtre en chef ou le garde champêtre unique pour un terme n'excédant pas un mois. Diverses autorités mentionnées à l'article doivent être informées, dans les vingt-quatre heures, de la décision prise. L'article 187, paragraphe 4, dispose que "les intéressés pourront prendre leur recours contre la décision du gouverneur ou du bourgmestre auprès du Roi dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite".

4.10. L'article 188, alinéas 1er et 2, attribue au conseil communal et au bourgmestre, en ce qui concerne les autres membres de la police rurale, la même compétence disciplinaire que ces autorités détiennent, en vertu de l'article 180, à l'égard des membres de la police urbaine autres que les commissaires de police en chef, les commissaires de police et les commissaires de police adjoints.

L'article 188, alinéa 3, prévoit que "les intéressés peuvent prendre leur recours auprès du gouverneur contre la décision du conseil communal ou du bourgmestre dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite".

4.11. L'article 189 requiert l'accord du procureur général près la cour d'appel pour les sanctions disciplinaires prises à l'encontre des membres de la police rurale qui ont la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi lorsque les faits reprochés ont été commis dans l'exercice des missions de police judiciaire, et l'accord du procureur du Roi pour les sanctions disciplinaires prises à l'encontre des autres membres de la police rurale lorsque la mesure est décidée en raison de leurs fonctions judiciaires.

4.12. L'article 192 traite des effets de la suspension, prévoit la peine de l'avertissement et celle de la réprimande et dispose que toute mesure de suspension ou de révocation est exécutée provisoirement.

4.13. L'article 193 oblige l'autorité à entendre l'intéressé avant de prendre une sanction et à dresser procès-verbal de cette audition.

Quant aux parties

5. Les parties au litige sont l'Exécutif régional wallon, qui a introduit le recours et a déposé des conclusions, le Conseil des ministres, qui a introduit un mémoire, et l'Exécutif flamand, qui a introduit un mémoire et a déposé des conclusions.

Quant au moyen unique

6.A.1. Dans sa requête, l'Exécutif régional wallon fait grief à la loi attaquée d'organiser les procédures et de désigner les autorités tutélaires en matière de tutelle administrative ordinaire sur des décisions d'organes communaux, alors qu'en vertu de l'article 7 de la loi spéciale, cette compétence relèverait exclusivement du législateur régional.

Dans le développement de son moyen, la partie requérante rappelle que la section de législation du Conseil d'Etat avait exposé, dans l'avis rendu le 9 mai 1984 sur l'avant-projet qui est à l'origine de la loi entreprise, les deux conceptions que le législateur national pouvait concrétiser en matière d'organisation et de gestion des polices locales et les conséquences de l'option choisie sur certains aspects de la tutelle exercée sur les actes des autorités concernant ces forces de police.

Il résulterait de cet avis que seule une police communale conçue dans le cadre de la déconcentration territoriale autoriserait le législateur national à organiser en tous ses éléments la tutelle sur les actes des autorités locales relatifs à ladite police et ce en vertu de l'article 7, alinéa 1er, b, de la loi spéciale.

Par contre, l'organisation des procédures de la tutelle et l'exercice de la tutelle sur ces actes incomberaient à la Région, conformément à l'article 7, alinéa 1er, lorsque le législateur national laisserait la police locale dans la sphère de l'autonomie communale.

Pour le requérant, il ne serait pas douteux que la loi entreprise aurait maintenu la police communale dans la sphère des intérêts du même nom. A l'appui de cette affirmation, il fait notamment état des travaux préparatoires de la loi, de la dénomination même de la police locale, de la responsabilité mise à la charge des communes par l'article 196 de la loi communale et de l'insertion dans la loi communale de l'essentiel de la loi querellée.

L'Exécutif régional wallon déclare admettre le recours ouvert auprès du Roi à l'encontre des sanctions prises directement par le gouverneur de province au motif qu'il s'agirait d'une procédure de nature hiérarchique, le gouverneur de province agissant en sa qualité d'organe de l'Etat.

A l'estime du requérant, lorsque les sanctions sont prises soit par le bourgmestre soit par le conseil communal, il y aurait exercice d'un pouvoir propre, inhérent au niveau communal dont la police dépend. Ni le bourgmestre ni le conseil communal n'agiraient en tant qu'organes de l'Etat, ce qu'ils ne seraient - en tout cas en cette espèce - ni l'un ni l'autre.

6.A.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres constate que, d'après l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, la matière concernée serait de celles auxquelles la tutelle ordinaire trouverait à s'appliquer. Il fait cependant observer que, dans son avis, le Conseil d'Etat ne fournirait d'explication ni quant au contenu ni quant à l'étendue de la notion de tutelle. A cet égard, il rappelle que l'avant-projet soumis à la section de législation prévoyait, outre la possibilité de mouvoir un

recours contre les décisions de suspension ou de révocation prononcées par les autorités communales et par le gouverneur de province, l'existence d'une tutelle d'approbation sur les actes des bourgmestres et des conseils communaux portant mesure disciplinaire. Pour le Conseil des ministres, le législateur aurait satisfait à l'avis recueilli en supprimant du projet la tutelle d'approbation.

Le Conseil des ministres soutient que la tutelle et le recours seraient deux notions distinctes; seule la tutelle serait visée par l'article 7 de la loi spéciale.

A son avis, la tutelle devrait être regardée comme l'attribut d'un pouvoir qui revient à une autorité centrale à l'égard d'une autorité décentralisée afin que celle-ci ne compromette ce que l'intérêt général et la légalité requièrent. Par contre, le recours serait une voie de droit ouverte pour attaquer des décisions prises par une autorité. Il aurait pour raison d'être d'obtenir, au terme d'une procédure engagée sur demande, une protection de droits ou d'intérêts auxquels l'acte en cause porte atteinte.

Le Conseil des ministres admet que le domaine disciplinaire se prêterait à des interventions de tutelle. Celles-ci auraient naturellement pour objectif de censurer ou de prévenir l'accomplissement par l'autorité décentralisée d'actes contraires à la légalité ou à l'intérêt général. La tutelle rencontrerait d'office la question de la légalité et celle de l'intérêt général sans qu'un recours soit nécessaire à cette fin.

En l'espèce, le législateur aurait situé sur un autre plan et dans un autre ordre de valeur la pondération de l'exercice du pouvoir de statuer au disciplinaire. Il aurait entendu juridictionnaliser - du moins dans les formes - le contrôle du pouvoir assumé.

En conclusion de son mémoire, le Conseil des ministres affirme que l'ouverture d'instances successives dans les procédures mues au disciplinaire contre les membres de la police communale ne concernerait point les problèmes relatifs à des rapports entre autorités centralisées et autorités décentralisées. Il ne s'agirait nullement de régler l'exercice des attributs d'un pouvoir de tutelle, mais d'aménager le cours d'une action d'administration contentieuse.

6.A.3. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand est d'avis que les dispositions querellées organiseraient une tutelle administrative sur les décisions disciplinaires du bourgmestre et du conseil communal prises à l'encontre des membres de la police.

La loi soumettrait certains actes des autorités communales à la tutelle d'une autorité supérieure et elle organiserait la procédure de cette tutelle en fixant le délai dans lequel le membre concerné de la police peut prendre un recours. Ce faisant, le législateur national aurait réglé "l'organisation des procédures ainsi que l'exercice de la tutelle administrative" au sens de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Pour l'Exécutif flamand, il est manifeste que cette tutelle serait une tutelle administrative ordinaire en premier lieu pour la raison que la tutelle réglée aurait été incorporée dans la loi communale, en sorte qu'elle constituerait indubitablement une "forme de tutelle instituée par la loi communale" et qu'elle répondrait donc à la définition de la tutelle ordinaire donnée par le législateur spécial.

En outre, la tutelle ainsi réglée s'analyserait en une tutelle ordinaire au sens matériel de cette notion, étant donné que les décisions soumises à tutelle seraient des expressions de l'autonomie communale. A cet égard, l'Exécutif flamand soutient que la tutelle ordinaire serait celle qui se rapporte aux actes

des pouvoirs locaux par lesquels ceux-ci font usage de leur autonomie, tandis que la tutelle spécifique se rapporterait à ce que l'on désigne par le terme de "participation", c'est-à-dire l'obligation nettement définie de participer à l'exécution des règles édictées par l'autorité supérieure.

A l'estime de l'Exécutif flamand, la tutelle organisée par la loi incriminée ne satisferait pas davantage aux conditions de la tutelle spécifique, telles qu'elles résulteraient de l'arrêt de la Cour du 30 juin 1987. Les missions attribuées aux autorités communales - prendre des mesures disciplinaires à l'encontre d'agents communaux - ne pourraient être considérées comme des missions relatives à des matières pour lesquelles l'Etat serait compétent, au motif qu'il s'agirait d'évidence d'une matière d'intérêt communal au sens de l'article 108 de la Constitution.

6.A.4. Dans ses conclusions, la même partie convient, en réponse à l'argumentation développée par le Conseil des ministres, que les articles incriminés institueraient, sur le plan de la forme, des recours administratifs organisés. Sur le plan du contenu, ceux-ci participeraient toutefois, à son avis, de la notion de tutelle administrative.

L'Exécutif flamand déduit de l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution que la tutelle serait l'ensemble des missions que le législateur confie à des autorités administratives pour empêcher que les pouvoirs décentralisés n'accomplissent des actes contraires à la loi ou à l'intérêt général.

Selon le concluant, il ne pourrait être contesté que les dispositions entreprises auraient été adoptées dans cette optique puisque le Roi et le gouverneur se seraient vu attribuer le pouvoir de mettre à néant ou de réformer les décisions disciplinaires des autorités locales, dans l'exercice duquel il leur incomberait de contrôler et la légalité et l'opportunité de l'acte pris. Certes, à l'issue de ce contrôle, ce seraient principalement - mais non exclusivement - les sanctions disciplinaires portant atteinte aux droits des intéressés qui seraient reconnues contraires à la loi ou à l'intérêt général; cette circonstance ne modifierait en rien la nature du contrôle exercé.

L'Exécutif flamand fait enfin observer que les règles de tutelle incriminées se substitueraient dans certains cas, pour les membres de la police, à celles que l'article 85 de la loi communale prévoit pour tous les agents communaux. Il rappelle à ce sujet que le législateur flamand, faisant usage de la compétence attribuée par l'article 7 de la loi spéciale, aurait, par décret du 28 juin 1985, modifié l'organisation de la procédure et désigné une autorité tutélaire nouvelle pour le recours organisé à l'alinéa 3 dudit article 85.

6.A.5.1. Les conclusions de l'Exécutif régional wallon comprennent deux parties. Dans la première, le concluant répond à l'argumentation développée par le Conseil des ministres; dans la seconde, il postule l'annulation d'autres dispositions que celles visées à la requête et justifie l'extension de sa demande.

6.A.5.2. Pour l'Exécutif régional wallon, les interventions sur recours ne seraient pas soustraites à la notion de tutelle.

Après avoir cité des auteurs qui incluent "la réformation sur recours" parmi les procédés de tutelle, le concluant fait observer que le terme de "recours" n'aurait pas de signification propre et ne saurait toujours emporter l'idée de recours juridictionnel ou quasi juridictionnel, comme il apparaîtrait entre autres de l'article 125 de la loi provinciale. En outre, dans son arrêt n° 23.626 du 23 octobre 1983, la section d'administration du Conseil d'Etat n'aurait pas considéré la décision prise sur recours comme un acte juridictionnel puisque pareille décision déferée à sa censure aurait été annulée et non

renvoyée à un autre organe juridictionnel.

Selon le concluant, il serait manifeste que les recours prévus aux articles 178, 180, 187 et 188 de la loi communale seraient directement inspirés de l'article 123 ancien de ladite loi qui, en son alinéa 4, autorisait le commissaire de police suspendu par le bourgmestre à prendre un recours auprès du gouverneur de province dans les huit jours de la notification de la décision.

Il rappelle que ledit article 123 avait été complété, pour la Région wallonne, par l'article 1er du décret de la Région wallonne du 15 février 1984 qui, d'une part, attribuait à l'Exécutif ou au ministre désigné par celui-ci les pouvoirs conférés au gouverneur de province par l'alinéa 4 et, d'autre part, précisait la procédure du recours.

Saisie de l'avant-projet de ce décret, la section de législation du Conseil d'Etat aurait admis, dans son avis du 13 décembre 1982, la pleine compétence de la Région dans la matière considérée.

Cette compétence aurait été réaffirmée par la section de législation dans son avis L. 17.938/2 rendu, le 27 avril 1987, sur l'avant-projet de décret organisant l'exercice de la tutelle prévue aux articles 178, 180, 187 et 188 de la loi communale, par la constatation faite qu'"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. Dans la suite de ses conclusions, l'Exécutif régional wallon expose que la requête limitait provisoirement la demande d'annulation aux articles 178, 180, 187 et 188 de la loi communale, insérés par la loi du 11 février 1986, en ce qu'ils concernaient les recours introduits contre les décisions du bourgmestre et du conseil communal.

La possibilité d'étendre la demande aurait ainsi été réservée de sorte qu'une extension de celle-ci serait recevable.

Par la voie de ses conclusions, l'Exécutif régional wallon déclare étendre sa requête, d'une part, aux articles précités en ce qu'ils visent les recours prévus contre les décisions du gouverneur de province, et, d'autre part, à l'article 7, 3°, e), i), j) et l), et 5°, h), de la loi du 11 février 1986 qui abroge les articles 125, 127bis, 127ter, 127quater et 129 de la loi communale ainsi que l'article 64 du code rural.

Le concluant affirme que, contrairement à ce qu'il aurait considéré dans sa requête, le recours à mouvoir contre la décision du gouverneur de province serait une tutelle administrative et non un recours hiérarchique.

Selon l'Exécutif régional wallon, il serait patent que la loi du 11 février 1986 n'aurait opéré aucune distinction entre les décisions du bourgmestre et du conseil communal, d'une part, et les décisions du gouverneur de province, d'autre part. Aussi, en désignant l'autorité appelée à connaître des recours contre les décisions du gouverneur de province, le législateur national aurait-il méconnu l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980.

D'autre part, s'appuyant sur la considération que l'exercice de la tutelle appartiendrait à la Région en vertu de l'article 7 de la loi spéciale, l'Exécutif régional wallon soutient que tout aménagement ou toute modification des procédés de tutelle, tels que ceux-ci existaient en 1980, seraient de la

compétence exclusive du législateur régional, sauf si une loi adoptée dans les conditions de majorité prévues à l'article 1er, dernier alinéa, de la Constitution en disposait autrement. Selon le concluant, l'arrêt de la Cour n° 42 du 24 novembre 1987 conforterait cette thèse.

L'Exécutif régional wallon demande dès lors l'annulation des dispositions abrogatoires de la loi du 11 février 1986 ci-dessus mentionnées.

Sur l'étendue du recours

6.B.1. La loi organique du 28 juin 1983 dispose que les recours doivent être introduits dans le délai d'un an suivant la publication de la norme entreprise et exige que les requêtes soient appuyées par une copie certifiée conforme de la délibération par laquelle le Gouvernement ou l'Exécutif a décidé d'intenter le recours.

A supposer même que la loi organique permette l'extension d'un recours, la demande d'extension formulée au nom de l'Exécutif régional wallon par conclusions du 26 février 1988 est irrecevable. D'une part, elle est intervenue plus d'un an après la publication au Moniteur belge de la loi du 11 février 1986 sur la police communale; d'autre part, elle n'est accompagnée d'aucune délibération de l'Exécutif régional wallon par laquelle celui-ci aurait décidé de revoir l'étendue de la demande d'annulation, telle que cette demande avait été précisée dans sa réunion du 10 septembre 1987. La notification de la décision du 10 septembre 1987, jointe à la requête reçue au greffe le 3 décembre 1987, porte que "l'Exécutif décide d'introduire un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage des articles 178, 180, 187 et 188 de la loi du 11 février 1986 sur la police communale, publiée au Moniteur belge du 6 décembre 1986, au motif que par ces dispositions le législateur national excède ses compétences en organisant l'exercice de la tutelle sur des sanctions disciplinaires infligées aux membres de la police communale par le bourgmestre ou par le conseil communal".

La demande d'extension du recours en annulation aux articles 178, 180, 187 et 188 de la loi communale, insérés par la loi du 11 février 1986, en ce qu'ils concernent les recours ouverts contre les décisions du gouverneur de province, est irrecevable.

Lorsque des dispositions abrogatoires sont indissociablement liées à des dispositions régulièrement attaquées dont la Cour prononce l'annulation, l'annulation de celles-là par voie de conséquence s'impose et se justifie pour des raisons de sécurité et de clarté juridiques.

La Cour pourrait d'office se prononcer sur cette annulation; elle peut de même y procéder lorsque le requérant l'a postulée en cours de procédure. Dans ces hypothèses, il n'y a ni nouveau recours ni extension du recours.

La demande d'annulation de l'article 7, 3°, e), i), j) et l), et 5°, h), est recevable, mais seulement dans la mesure où les articles abrogés par ces dispositions concernent la tutelle sur les mesures prises par les autorités communales.

Au fond

6.B.2. L'article 108, alinéa 3, de la Constitution permet au législateur statuant à la majorité spéciale de donner aux Conseils de la Communauté et de la Région la compétence de régler l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative.

6.B.3. Faisant usage de la faculté accordée par cette disposition, le législateur spécial a procédé à diverses attributions de compétence en matière de tutelle.

L'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue à la Région la compétence d'organiser les procédures de la 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. A titre transitoire, les Régions ne sont toutefois pas compétentes en ce qui concerne la province de Brabant et les communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

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.

La tutelle administrative ordinaire porte sur les actes des autorités décentralisées pris dans la sphère de leurs intérêts respectifs.

6.B.4. La partie requérante et l'Exécutif flamand font observer à juste titre que la police communale, telle que le législateur a choisi de l'organiser, fait partie des matières relevant de l'intérêt communal, comme en témoignent tant un ensemble de facteurs tirés de la dénomination donnée à cette police, de la responsabilité mise à charge des communes par l'article 196 de la loi communale et de l'insertion dans la loi communale même des dispositions qui régissent cette police, que les travaux préparatoires de la loi incriminée.

6.B.5. Toutes les parties admettent, et la Cour constate, que le recours litigieux offert aux membres de la police sanctionnés n'est pas un recours juridictionnel.

6.B.6. Le Conseil des ministres admet toutefois que les sanctions disciplinaires se prêteraient à des interventions de tutelle et soutient que le législateur national a satisfait à l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de loi qui est à l'origine de la loi entreprise, en supprimant de cet avant-projet la tutelle d'approbation qu'il instituait sur les décisions disciplinaires. Par contre, il conteste que les dispositions entreprises instituent une tutelle administrative.

6.B.7. Une intervention sur recours peut avoir lieu au second degré, après qu'une décision de tutelle a été prise au premier degré.

Si le législateur national instituait, de façon systématique, un recours auprès de l'autorité administrative nationale qu'il désignerait, en faveur des personnes publiques ou privées concernées, à l'encontre de différentes décisions de tutelle prises par les autorités régionales, il en résulterait que la pleine compétence attribuée à la Région par l'article 7 de la loi spéciale en matière d'exercice de la tutelle se réduirait à un simple contrôle de première instance.

Le prescrit de l'article 7, interprété à la lumière du principe d'autonomie, commande de qualifier un tel recours de recours de tutelle au sens de la loi spéciale.

Le fait que le recours est, en l'espèce, ouvert non à l'encontre d'une mesure de tutelle exercée sur les autorités communales - comme cela avait été initialement envisagé par le Gouvernement dans l'avant-projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat - mais à l'encontre des décisions des autorités

communales elles-mêmes, ne permet pas d'adopter une solution différente et n'enlève pas à ce recours administratif et non juridictionnel son caractère de recours de tutelle.

6.B.8. On comprendrait d'ailleurs mal que le régime de tutelle instauré par le législateur spécial ait pour effet que les agents communaux répondent de leurs actes devant une autorité administrative - qui n'est pas une juridiction - différente de celle appelée à apprécier la légalité et la conformité à l'intérêt général de ces actes mêmes.

6.B.9. Enfin, la notion de tutelle ne s'oppose pas à ce que l'autorité fonde sa décision, en matière disciplinaire, sur des circonstances et intérêts propres à l'agent. Lorsqu'il s'agit de prendre une décision disciplinaire, de la contrôler ou de la réformer, la légalité et l'intérêt général n'excluent nullement la prise en compte de ces circonstances et intérêts.

6.B.10. De ce qui précède, il résulte que le recours ouvert en l'espèce auprès d'une autorité administrative afin de réformer une décision administrative, est un procédé de tutelle au sens de l'article 7 de la loi spéciale. S'agissant d'un acte relevant de la tutelle administrative ordinaire, l'organisation des procédures et l'exercice de cette tutelle appartiennent à la compétence de la Région.

Le moyen est fondé.

Quant à l'annulation de certaines dispositions abrogatoires de la loi du 11 février 1986

7.B. Le législateur national est compétent, en matière de tutelle administrative ordinaire, pour déterminer l'acte soumis à tutelle ainsi que le procédé de tutelle.

L'article 7, 3°, e), i), j) et l) et 5°, h) de la loi du 11 février 1986 ne viole pas l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Quant à l'étendue territoriale de l'annulation

8.B. L'autorité nationale étant seule compétente en matière de politique régionale dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale et la compétence régionale en matière de tutelle administrative ordinaire étant exclue, par l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale, en ce qui concerne les communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, il s'indique de limiter l'annulation aux Régions flamande et wallonne exception faite des communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées susmentionnées.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

1. Dit irrecevable la demande d'extension du recours formulée par conclusions du 26 février 1988, sauf en ce qu'elle concerne les dispositions abrogatoires de la loi du 11 février 1986 sur la police communale visées dans ces conclusions;

2. Annule en ce qui concerne la Région wallonne et la Région flamande, exception faite des communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois relatives à l'emploi des langues en matière

administrative, coordonnées le 18 juillet 1966,

1°) à l'article 178, § 1er, alinéa 4, de la loi communale, inséré par la loi du 11 février 1986, les mots "du Roi dans les quinze jours à compter de la notification qui leur en est faite" dans la mesure où ils se rapportent au recours ouvert contre la décision du bourgmestre;

2°) à l'article 178, § 2, alinéa 3, de la loi précitée, les mots "du Roi dans les quinze jours à compter de la notification qui leur en est faite" dans la mesure où ils se rapportent au recours ouvert contre la décision du bourgmestre;

3°) à l'article 180, alinéa 3, de la loi précitée, les mots "du gouverneur dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite";

4°) à l'article 187, § 4, de la loi précitée, les mots "du Roi dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite" dans la mesure où ils se rapportent au recours ouvert contre la décision du bourgmestre;

5°) à l'article 188, alinéa 3, de la loi précitée, les mots "du gouverneur" et "dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite";

3. Rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 22 décembre 1988.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
E. GUTT