

Numéro du rôle : 573
Arrêt n° 18/94 du 3 mars 1994

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 9 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, introduit par le Gouvernement flamand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, J. Delruelle et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête du 21 juin 1993, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 juin 1993 et reçue au greffe le 22 juin 1993, le Gouvernement flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles, introduit un recours en annulation partielle de l'article 9 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 22 juin 1993, le président en exercice a désigné les juges du siège de la Cour conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 13 juillet 1993.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 17 juillet 1993.

Par lettre recommandée à la poste le 25 août 1993, le Conseil des ministres a demandé une prorogation du délai imparti pour l'introduction du mémoire.

Par ordonnance du 26 août 1993, la Cour a prorogé ce délai jusqu'au 20 septembre 1993.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres par lettre recommandée à la poste le 27 août 1993.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, Namur, par lettre recommandée à la poste le 27 août 1993.
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 17 septembre 1993;

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 décembre 1993.

Le Gouvernement flamand, le Conseil des ministres et le Gouvernement wallon ont chacun introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 2 novembre 1993.

Par ordonnance du 6 décembre 1993, la Cour a prorogé jusqu'au 4 juin 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 décembre 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 20 janvier 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs conseils par lettres recommandées à la poste le 22 décembre 1993.

A l'audience du 20 janvier 1994 :

- ont comparu :
- . Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- . Me W. Debeuckelaere et Me B. De Temmerman, avocats du barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;
- . Me M. Verdussen, *loco* Me P. Lambert, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs H. Boel et J. Delruelle ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Le procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *La disposition attaquée*

1. L'article 9 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police dispose :

« Dans le respect des prérogatives des autorités compétentes, les ministres de la Justice et de l'Intérieur sont chargés de coordonner la politique générale en matière de police ainsi que de coordonner la gestion de la gendarmerie, de la police judiciaire près les parquets et de la police communale. »

2. La loi du 5 août 1992 sur la fonction de police a été publiée au *Moniteur belge* du 22 décembre 1992.

IV. En droit

- A -

Position du Gouvernement flamand

A.1.1. Le Gouvernement flamand estime que la disposition légale entreprise charge les ministres de l'Intérieur et de la Justice, dans le cadre de la tâche de coordination qui leur est confiée au niveau de la politique générale en matière de police et de la gestion des services de police générale, d'exercer un contrôle sur la police communale au sens le plus large, c'est-à-dire sur la police aux sens fonctionnel et organique et, s'agissant de la première, sur la police juridique et la police matérielle.

L'article 9 de la loi du 5 août 1992 instaure donc un procédé de tutelle au sens de l'article 108, alinéa 1er, 6°, et alinéa 2, de la Constitution et de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Etant donné que la police communale, telle que le législateur a voulu l'organiser, constitue une matière relevant de l'intérêt communal et fait dès lors partie de « l'autonomie communale », la tutelle exercée sur la police communale est une « tutelle administrative ordinaire » au sens de l'article 7 précité de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dont l'organisation et l'exercice relèvent de la compétence exclusive des Régions, abstraction faite des exceptions territoriales déterminées à l'article 7 susdit, c'est-à-dire les communes de la région de langue allemande, les communes énumérées à l'article 7 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative et les communes de Comines-Warneton et de Fourons.

En tant qu'il organise, sous forme de coordination de la politique générale en matière de police et de la gestion des services de police générale, une tutelle sur la police communale et qu'il désigne aussi les autorités tutélaires, l'article 9 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police est dès lors contraire à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, du moins dans la mesure où cette disposition est applicable dans la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, à l'exception des communes de la région de langue allemande, des communes énumérées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et de Fourons.

Dans la même mesure, cette disposition doit donc être annulée pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

Cela ne change rien au fait que la coordination de la politique générale en matière de police et de la gestion des services de police générale est indubitablement souhaitable. Toutefois, le législateur fédéral ne pouvait pas l'imposer sans la collaboration des législateurs régionaux.

Il ne suffit nullement à cette fin d'assurer « le respect des prérogatives des autorités compétentes », imposé par le premier membre de phrase de l'article 9 de la loi du 5 août 1992, ni de réaliser une « étroite concertation avec les ministres qui disposent de compétences spécifiques », dont il était question dans les travaux préparatoires de la loi du 5 août 1992 : une action législative commune était requise. Le bon sens voudrait donc que la coordination souhaitée par chacun soit prévue conjointement par l'Etat fédéral et les Régions dans le cadre d'un accord de coopération au sens de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel l'Etat et les entités fédérées peuvent effectivement exercer leurs compétences en commun.

A.1.2. Pour ces raisons, le Gouvernement flamand prie la Cour d'annuler l'article 9 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police en ce qui concerne la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, mais à l'exception des communes de la région de langue allemande, des communes énumérées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et de Fourons.

Position du Gouvernement wallon

A.2.1. Il n'est pas contestable que la matière de la « police communale » ressortit à la sphère de l'intérêt communal : on peut en trouver un indice dans le fait que les dispositions nouvelles de la loi du 11 février 1986 sur la police communale ont été intégrées dans la loi communale elle-même, puis dans la nouvelle loi communale. En conséquence, il faut admettre que les Régions sont seules compétentes, à l'exclusion du législateur fédéral, pour organiser et exercer la tutelle administrative sur la police communale.

L'article 9 de la loi du 5 août 1992, en tant qu'il charge des ministres fédéraux d'une mission de coordination s'étendant à la police communale, se heurte inévitablement à la compétence régionale dans le domaine de la tutelle sur la police communale. Certes, une mission de coordination n'implique pas, dans tous ses aspects, l'aménagement de procédés de tutelle. Mais elle permet à l'autorité qui en a la charge d'organiser de tels procédés et, ainsi, d'empiéter sur une compétence réservée aux Régions. En tout état de cause, l'exercice d'une telle mission de coordination est de nature à représenter pour les Régions une entrave dans la détermination et la mise en oeuvre d'une politique efficace en matière de tutelle sur la police communale. Dès lors, en supposant même que cette coordination puisse être assurée sans recourir à l'organisation de procédés de tutelle, elle n'en entraînerait pas moins des conséquences disproportionnées sur la compétence que les Régions détiennent en la matière.

A.2.2. Comme l'a très justement observé le Gouvernement flamand dans sa requête en annulation, l'objectif poursuivi à travers le membre de phrase « dans le respect des prérogatives des autorités compétentes » est uniquement de préserver le principe de l'autonomie communale. Quant aux déclarations d'intention faites au cours des travaux préparatoires - notamment la nécessité d'une « étroite concertation avec les ministres qui disposent de compétences spécifiques » -, elles sont tout à fait inopérantes, dans la mesure où elles n'ont pas force de loi.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. L'article 9 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police s'inscrit dans la ligne de l'objectif général de la loi visant à réglementer de manière globale la fonction des services de police et à créer le cadre juridique nécessaire à la mise en oeuvre d'une politique cohérente et coordonnée en matière de sécurité. La loi vise la coordination de la politique en matière de police et de la gestion des services de police. L'élaboration d'une politique cohérente et coordonnée en matière de sécurité exige notamment que la coordination et la concertation entre les principaux acteurs concernés soient définies dans la loi et qu'il soit clairement indiqué lequel des ministres fédéraux possède la compétence de coordination. Il faut éviter que chaque ministre fédéral n'adopte une attitude de coordination dans son domaine, pour des aspects de la question touchant à des problèmes de sécurité et de police.

A.3.2. Le Conseil des ministres rappelle les discussions qui ont eu lieu en commission de la Chambre et les modifications qui ont été apportées ensuite au projet de texte. Le remplacement des termes « ainsi que la gestion » par les termes « ainsi que de coordonner la gestion » a dissipé la crainte non fondée que le ministre de l'Intérieur soit désormais compétent en matière de gestion de la police communale. L'ajout du membre de phrase « dans le respect des prérogatives des autorités compétentes » avait pour but notamment, mais non exclusivement, de préserver le principe de l'autonomie communale et l'autorité du

bourgmestre sur la police communale. Un amendement visant à remplacer les termes « autorités compétentes » par « autorités locales » fut rejeté parce qu'il aurait été trop restrictif. C'est ainsi qu'on visait notamment à respecter les prérogatives du pouvoir régional. La préservation de l'autorité du bourgmestre a d'ailleurs également été soulignée à l'occasion de l'examen de l'article 5 de la loi. La loi sur la fonction de police n'entend nullement placer la police communale sous l'autorité du ministre de l'Intérieur; elle ne vise pas à étendre à la police communale l'autorité dont dispose le ministre de l'Intérieur vis-à-vis de la gendarmerie; elle ne confère aucunement au ministre la compétence de donner des ordres à la police communale.

A.3.3. Les travaux préparatoires précisent aussi le contenu de la « politique » et de la « gestion » à coordonner. Une politique générale vise à déterminer de manière générale les objectifs et les moyens utilisés en vue de leur réalisation. La notion de « gestion » renvoie aux articles 189, 226 et 227 de la nouvelle loi communale. Il s'agit de déterminer le « cadre, le statut pécuniaire et administratif, les échelles de traitements ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres du corps de la police communale » et de régler « l'uniforme, les grades et insignes, les cartes d'identité de service ainsi que les normes d'équipement et d'armement de la police communale », de même que la formation des membres de cette police.

A.3.4. Le moyen du Gouvernement flamand se fonde sur une lecture et une interprétation inexactes de la disposition attaquée et manque en fait. La disposition entreprise n'a nullement pour objet de conférer à l'autorité fédérale « une autorité sur ou un contrôle des » services de police, puisque cette autorité est déjà compétente en matière de politique et de gestion de la gendarmerie et de la police judiciaire près les parquets, en vertu d'autres dispositions législatives; la disposition querellée n'a pas davantage pour objet de conférer à l'autorité fédérale une « autorité sur ou un contrôle des » autorités qui sont compétentes pour la politique en matière de police. Elle ne soumet aucunement la police communale à l'autorité fédérale. La compétence d'organisation et d'exercice de la tutelle administrative (ordinaire) sur les autorités communales, en matière de police, continue de relever de la Région.

En vertu de l'article 108, alinéa 1er, de la Constitution, le législateur fédéral est compétent pour déterminer des règles en matière de gestion et de politique d'une institution communale. La nouvelle loi communale énonce expressément que le cadre devant être respecté par l'autorité communale dans la gestion de la police communale est déterminé par le Roi. Dès lors qu'il ne peut être contesté que l'autorité fédérale demeure compétente pour déterminer les règles en matière de gestion de la police communale, le législateur fédéral est par définition compétent pour disposer que cette gestion doit être coordonnée avec la gestion des autres services de police générale. Le législateur, qui a confié aux institutions communales la mission de veiller à ce qu'il y ait une police efficace, est dès lors compétent pour disposer que ces institutions communales, dans l'exercice de leur compétence, doivent tenir compte des mesures qui découlent de la coordination de la politique d'autres autorités et services compétents en matière de police. La seule restriction que le législateur fédéral doit respecter en la matière est que cette coordination ne mène pas à un procédé de tutelle au sens de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il ne fait aucun doute qu'en tant que telle, la disposition querellée ne touche pas à la compétence de la Région en matière d'organisation et d'exercice de la tutelle administrative sur la police communale. Il ne peut davantage être considéré que la disposition attaquée introduirait un procédé de tutelle concurrençant la tutelle administrative organisée et exercée par les Régions. Les ministres de l'Intérieur et de la Justice ne sont en aucune façon compétents pour exercer une tutelle préalable sur les actes de la police communale, sous la forme d'un avis, d'une autorisation ou d'une approbation. De même, ils ne peuvent pas annuler ou réformer sur recours des actes qui sont illégaux ou contraires à l'intérêt général; ils ne peuvent pas non plus se substituer aux autorités compétentes. La tutelle administrative sur les autorités communales en matière de police, également lorsqu'il s'agit de savoir si l'acte de l'autorité communale est conforme aux dispositions prises par les ministres dans le cadre de la compétence de coordination, revient donc exclusivement aux Régions.

Réponse du Gouvernement flamand

A.4.1. Comme l'observe le Conseil des ministres, le moyen unique du Gouvernement flamand est en effet exclusivement dirigé contre la disposition entreprise en tant que celle-ci est applicable à la police communale.

A.4.2. Le Conseil des ministres perd de vue que l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 octroie aux Régions une compétence exclusive en matière de tutelle administrative ordinaire sur les communes. S'agissant de la répartition des compétences, il est donc de peu d'intérêt de savoir si le législateur fédéral a contrecarré ou éliminé une réglementation tutélaire régionale, ou s'il a simplement adjoint sa propre réglementation en matière de tutelle à la réglementation régionale. Dans les deux cas, le législateur fédéral est en effet intervenu dans un domaine de compétence réservé aux Régions. Au demeurant, il va sans dire que la compétence de tutelle régionale a bel et bien été éliminée. Lorsque les ministres fédéraux concernés auront accompli leur « tâche de coordination » à l'égard de la police communale, les administrations communales concernées s'en prévaudront évidemment pour exclure une tutelle régionale dans ce domaine. Le législateur fédéral est certes en principe compétent pour régler la matière des institutions communales, mais cette faculté n'implique pas que le législateur fédéral puisse instaurer un procédé de tutelle qui reviendrait en substance à exercer une compétence revenant aux Régions en matière de tutelle administrative ordinaire. Le législateur fédéral est incompétent pour organiser quelque procédé de tutelle que ce soit. L'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne limite pas la compétence des Régions à des procédés bien déterminés ni *a fortiori* aux formes classiques de ceux-ci.

Réponse du Gouvernement wallon

A.5.1. La question suivante se pose : si le législateur fédéral avait réellement l'intention, par l'article 9 de la loi du 5 août 1992, de ne donner en aucune façon la compétence d'exercer une tutelle administrative sur la police communale, pourquoi s'est-il refusé à le préciser *expressis verbis* dans le texte de la disposition litigieuse ? Un amendement en ce sens n'a pas été accepté. A supposer que la disposition entreprise ne puisse être interprétée comme autorisant l'exercice d'une tutelle administrative sur la police communale - ce qui reste à démontrer -, l'exercice d'une mission de coordination suppose nécessairement l'adoption, par l'autorité fédérale, de mesures qui constitueront une entrave à la détermination et à la mise en oeuvre d'une politique régionale efficace en matière de tutelle sur la police communale. Par conséquent, cette adoption entraînera inévitablement des conséquences disproportionnées sur la compétence que les Régions détiennent en la matière.

A.5.2. Depuis 1986 - comme le font ressortir plusieurs arrêts - la Cour s'est attachée à mettre en oeuvre le principe de proportionnalité pour apporter une solution aux inévitables chevauchements de compétence entre l'Etat, les Communautés et les Régions. En l'espèce, il est manifeste que l'exercice par l'Etat fédéral d'un pouvoir de coordination de la politique générale et de la gestion en matière de police peut aboutir à rendre illusoire toute politique cohérente et efficace du législateur régional dans le domaine de la tutelle administrative sur la police communale. Il aboutit à créer une hiérarchie entre les principes généraux établis par l'autorité fédérale et la politique de tutelle poursuivie par chaque autorité régionale, politique de tutelle qui est ainsi amenée à s'inscrire dans un cadre fédéral préétabli. Le fédéralisme ne s'accommode pas d'une telle atteinte à l'exigence d'autonomie des entités fédérées.

Réponse du Conseil des ministres

A.6.1. Le Conseil des ministres répond à la thèse du Gouvernement wallon. A l'estime de ce dernier, une compétence de coordination entraîne nécessairement l'exercice d'une tutelle. L'accomplissement de la mission de coordination constituerait en tout état de cause une entrave à la détermination et à la mise en oeuvre d'une politique efficace en matière de tutelle sur la police communale.

La « coordination » à laquelle tend la tutelle administrative est sans rapport avec la coordination de la politique générale de police et de la gestion des différents services de police, telle que prévue par la disposition querellée. En effet, la tutelle administrative vise à assurer que les actes des autorités décentralisées soient conformes à l'intérêt général ou à la légalité. Elle est exercée par le biais de certains procédés permettant aux autorités supérieures de faire en sorte que la décision des autorités décentralisées soit conforme à la loi et à l'intérêt général.

La coordination de la politique générale en matière de police et de la gestion des services de police n'est pas liée à cette tutelle administrative. La compétence de coordination ne prévoit aucune mesure de tutelle ou de suppléance à l'égard de la police communale et ne permet pas davantage une telle mesure. Le respect des prérogatives des autorités compétentes, prévu dans la disposition attaquée, exclut que des ministres fédéraux soient à même d'exercer une quelconque autorité sur la police communale.

A.6.2. Le seul lien qui puisse se concevoir entre la tutelle administrative et le pouvoir de coordination prévu par la disposition querellée est que les mesures prises par les ministres fédéraux sur la base de celui-ci contribuent à concrétiser la « légalité » et « l'intérêt général » en matière de police, auxquels doivent se conformer les décisions des autorités communales. La tutelle effective concernant ces aspects continue de relever des Régions.

- B -

Quant au moyen unique

B.1. Le Gouvernement flamand reproche à la disposition attaquée de porter atteinte aux compétences qui ont été attribuées aux Régions par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, en exécution de l'article 108, alinéa 1er, 6°, et alinéa 3, de la Constitution. La compétence de coordination que l'article 9 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police confère aux ministres de la Justice et de l'Intérieur constitue, en tant qu'elle se rapporte à la police communale, une forme de tutelle administrative ordinaire, dont l'organisation et l'exercice - abstraction faite des exceptions territoriales fixées à l'article 7 - relèvent de la compétence exclusive des Régions.

Quant à la disposition attaquée

B.2.1. L'article 9 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police dispose :

« Dans le respect des prérogatives des autorités compétentes, les ministres de la Justice et de l'Intérieur sont chargés de coordonner la politique générale en matière de police ainsi que de coordonner la gestion de la gendarmerie, de la police judiciaire près les parquets et de la police communale. »

B.2.2. Cette disposition figure au chapitre III de la loi susmentionnée, qui concerne la coordination de la politique en matière de police et de la gestion des services de police.

Selon l'exposé des motifs, la loi a pour but de régir de manière globale la fonction des services de police, alors que jusque-là chacun de ces services possédait son statut propre et connaissait des règles d'organisation et de fonctionnement spécifiques (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1637/1, pp. 1-2).

En ce qui concerne plus particulièrement la disposition querellée, l'exposé des motifs apporte les précisions suivantes :

« Comme il a été dit et souligné précédemment, il importe que la responsabilité ultime de la fonction de police soit assurée au niveau du gouvernement.

Ceci implique que la coordination de la politique policière et de la gestion des principaux services de police, à savoir la police communale, la police judiciaire près les parquets et la gendarmerie, soit assurée par les ministres de la Justice et de l'Intérieur en étroite concertation avec les ministres qui disposent de compétences spécifiques.

De cette manière, une répartition équilibrée des tâches prioritaires pourra notamment être réalisée non seulement entre les différentes composantes de la force publique qui relèvent desdits ministres mais aussi, en ce qui concerne la police communale et la gendarmerie, entre les tâches de police judiciaire et celles de police administrative.

(...)

La répartition prioritaire des tâches ainsi effectuée peut être générale et abstraite ou porter sur un cas, un événement ou un phénomène donné. Dans ces dernières hypothèses, le ministre de l'Intérieur est plus particulièrement assisté par la direction de la Police générale du Royaume qui pourra prescrire la prise de mesures concrètes aux services de police concernés, dans le cas de visites de hautes personnalités étrangères par exemple, dans celui d'événements calamiteux ou de catastrophes dépassant le cadre local ou encore, dans celui de grands services d'ordre à l'occasion de manifestations sportives d'envergure, telle que pourrait l'être un championnat européen ou du monde de football. Une compétence générale de principe doit cependant être maintenue pour les trois grands services de police, pour leur permettre de prendre en tout temps et en toute hypothèse les premières mesures qui s'imposent, notamment en cas d'urgence, ou pour pouvoir faire face à certaines situations exceptionnelles nécessitant l'engagement de plusieurs services de police dans le cadre d'une enquête donnée, d'une campagne de prévention donnée ou d'un service d'ordre donné. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1637/1, pp. 23-25)

B.2.3. Il ressort de la suite des travaux préparatoires que les termes « dans le respect des prérogatives des autorités compétentes » ont été insérés dans la disposition entreprise, d'une part, pour dissiper la crainte que le ministre de l'Intérieur s'ingère de plus en plus à l'avenir dans la police communale et, d'autre part, pour respecter les prérogatives des autorités autres que locales. Il a été précisé par ailleurs que la compétence des ministres de la Justice et de l'Intérieur est limitée à la coordination de la gestion de la gendarmerie, de la police judiciaire près les parquets et de la police communale et que ces ministres ne sont pas chargés de la gestion proprement dite de ces corps (*Rapport, Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1637/12, pp. 77-79).

Quant aux règles de compétence invoquées

B.3. L'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles disposait comme suit, à l'époque de l'adoption de la disposition entreprise :

« Sont de la compétence des Régions, l'organisation ainsi que l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes :

a) En ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire, qui comprend toute forme de tutelle instituée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971; en ce qui concerne notamment les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel;

b) Pour les autres actes, à l'exception de ceux qui sont relatifs aux matières relevant de la compétence du pouvoir national ou de la Communauté et pour lesquels la loi ou le décret a organisé une tutelle spécifique.

L'autorité nationale reste toutefois compétente :

1) pour l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative ordinaire sur la province de Brabant et sur les communes de la région de langue allemande;

2) pour l'organisation de la tutelle administrative ordinaire sur les communes énumérées à l'article 7 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et sur les communes de Comines-Warneton et Fourons. »

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

La police communale fait partie des matières relevant de l'intérêt communal. L'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur la commune en ce qui concerne les matières se rapportant à la police communale ressortissent, sauf les exceptions mentionnées à l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale précitée, à la compétence des Régions.

B.4. Aux termes de l'article 108, alinéa 1er, de la Constitution, les institutions communales sont réglées par la loi. Se fondant sur cette disposition, le législateur fédéral peut fixer les règles de base relatives à la police communale. En vertu de l'article 120 de la Constitution, le législateur fédéral est, par ailleurs, compétent pour régler l'organisation et les attributions de la gendarmerie. La compétence de fixer les règles relatives à la police judiciaire près les parquets relève également du législateur fédéral, compétent en matière de justice.

Il s'ensuit de la combinaison de ces dispositions que c'est au législateur fédéral qu'appartient la coordination de la politique générale en matière de police ainsi que celle de la gestion de la gendarmerie, de la police judiciaire près les parquets et de la police communale.

Le législateur fédéral ne peut, cependant, dans l'exercice de cette compétence de coordination, entraver la mise en oeuvre, par les Régions, de leur compétence en matière de tutelle. Il appert clairement du texte même de la disposition querellée et des précisions fournies lors des travaux préparatoires (*supra* B.2.2) que le législateur n'a pas porté atteinte à la tutelle administrative qui est organisée et exercée sur les communes par les Régions.

Sans doute la disposition attaquée a-t-elle pour conséquence que les autorités de tutelle désignées par les Régions doivent, lors de l'exercice de la tutelle administrative sur les communes, et spécialement en cas de contrôle de la légalité, garantir le respect des mesures que prennent les ministres compétents en vertu de l'article 9 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, mais il n'en résulte pas que le législateur fédéral porterait atteinte aux compétences attribuées aux Régions par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 mars 1994.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève