

Numéro du rôle : 2647
Arrêt n° 12/2004 du 21 janvier 2004

ARRET

En cause : le recours en annulation de l'article 160 de la loi-programme du 2 août 2002 (mise à disposition de personnel communal), introduit par le Gouvernement flamand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 février 2003 et parvenue au greffe le 3 mars 2003, le Gouvernement flamand a introduit un recours en annulation de l'article 160 de la loi-programme du 2 août 2002 (mise à disposition de personnel communal), publiée au *Moniteur belge* du 29 août 2002, deuxième édition.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- le Gouvernement wallon.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- le Gouvernement wallon.

A l'audience publique du 3 décembre 2003 :

- ont comparu :
 - . Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand (partie requérante);
 - . Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;
 - . Me I. Demeester, avocat au barreau de Gand, *loco* Me M. Stommels, avocat au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et L. François ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

A.1. Dans un moyen unique, le Gouvernement flamand demande l'annulation de l'article 160 de la loi-programme du 2 août 2002. En vertu de cette disposition, le conseil communal compétent peut, lorsque des circonstances exceptionnelles et temporaires l'exigent et moyennant l'accord préalable du ministre de l'Intérieur, mettre des membres de l'administration communale à la disposition de la police locale concernée.

Selon le Gouvernement flamand, la disposition attaquée viole l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui aurait confié aux régions la totalité des pouvoirs en ce qui concerne la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales. La compétence fédérale en matière de police ne permettrait pas d'établir des règles en matière d'institutions communales. Par conséquent, le législateur fédéral n'est pas compétent en ce qui concerne l'administration communale et il ne peut instaurer aucune forme de tutelle d'approbation qu'exercerait le ministre de l'Intérieur.

A.2. Selon le Gouvernement wallon, la disposition attaquée, si elle doit être interprétée en ce sens qu'elle organise une tutelle d'approbation sur les décisions du conseil communal à l'égard du personnel communal, violerait l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.3. Le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée relève de la compétence du législateur fédéral en vertu de l'article 184 de la Constitution et des articles 6, § 1er, VIII, et 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle qu'elle a été modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001.

L'article 184 de la Constitution dispose que l'organisation et les attributions du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglées par la loi. Le législateur fédéral puise dans cette disposition la plénitude de compétence pour régler la matière en cause.

L'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, attribue aux régions la compétence en matière de législation organique des communes, à l'exception toutefois d'une série de matières qui demeurent de la compétence du législateur fédéral, parmi lesquelles « l'organisation de et [...] la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale ».

La loi spéciale (article 6, § 1er, VIII, *in fine*) permet aussi que l'autorité fédérale charge les communes de l'exécution de certaines missions.

En vertu de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur fédéral peut organiser une tutelle administrative spécifique dans une matière qui relève de sa compétence. Il va de soi que la tutelle d'approbation est confiée en l'espèce au ministre de l'Intérieur, qui est placé à la tête du service de police intégré.

Le Conseil des ministres souligne enfin que la disposition attaquée ne rend pas impossible ni exagérément difficile l'exercice de la compétence régionale en matière communale.

- B -

B.1.1. L'article 160 de la loi-programme du 2 août 2002 dispose :

« Lorsque des circonstances exceptionnelles et temporaires l'exigent, et moyennant l'accord préalable du Ministre de l'Intérieur, des membres d'une administration communale peuvent être mis à la disposition de la police locale concernée par le conseil communal compétent.

Cette décision est motivée et a lieu, pour les zones de police pluricommunales, sur proposition du conseil de police concerné.

Pendant sa mise à disposition, le membre du personnel reste soumis à la position juridique du personnel de l'administration communale dont il relève. Le paiement du traitement, des allocations et indemnités est effectué par la commune, sur base des données qui sont communiquées par le chef de corps. En ce qui concerne les zones de police pluricommunales, la prise en charge de ces traitements, allocations et indemnités, est réglée dans un protocole qui est approuvé, préalablement à la mise à la disposition, par le conseil communal concerné et le conseil de police. »

B.1.2. Selon le Gouvernement flamand, cette disposition viole l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en tant qu'elle permet que le conseil communal mette des membres de l'administration communale à la disposition de la police locale, moyennant l'approbation du ministre de l'Intérieur.

B.1.3. Ledit article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, dispose :

« § 1er. Les matières visées à l'article 107^{quater} de la Constitution sont :

[...]

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1° la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, à l'exception :

- des règles inscrites dans la loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux;

- des règles inscrites dans les articles 5, 5bis, 70, 3° et 8°, 126, deuxième et troisième alinéas, et le titre XI de la loi provinciale;

- des règles inscrites dans les articles 125, 126, 127 et 132 de la nouvelle loi communale, dans la mesure où elles concernent les registres de l'état civil;

- de l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie;

- des régimes de pension du personnel et des mandataires. Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale.

Les conseils communaux ou provinciaux règlent tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial; ils délibèrent et statuent sur tout objet qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés.

Les gouverneurs des provinces, le gouverneur et le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, l'adjoint du gouverneur de la province de Brabant flamand, les commissaires d'arrondissement et les commissaires d'arrondissement adjoints sont nommés et révoqués par le gouvernement de région concerné, sur l'avis conforme du Conseil des Ministres.

Lorsqu'un gouvernement de région ou de communauté demande des informations contenues dans les registres de l'état civil, l'officier de l'état civil donne immédiatement suite à cette demande; ».

B.2.1. En vertu de l'article 184 de la Constitution, l'organisation et les attributions du service de police intégrée, structuré à deux niveaux, sont réglées par le législateur fédéral.

B.2.2. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, attribue aux régions la compétence de principe en matière de législation organique des communes. En font notamment partie la réglementation des institutions communales, l'organisation des services administratifs communaux et le statut du personnel communal (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, pp. 8-9).

Cette même disposition de la loi spéciale prévoit toutefois aussi expressément que « l'organisation de et la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale » demeurent de la compétence du législateur fédéral.

B.2.3. L'autorité fédérale est donc non seulement compétente pour l'organisation et les attributions du service de police intégrée au niveau fédéral et local, comme l'indique l'article 184 de la Constitution, mais également pour la police administrative générale et le maintien de l'ordre public au niveau communal.

B.2.4. L'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose également que les conseils communaux règlent tout ce qui est d'intérêt communal, qu'ils délibèrent et statuent sur tout objet qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés et que l'autorité fédérale et les communautés peuvent charger les communes de l'exécution des normes qu'elles édictent et d'autres missions. La loi spéciale confirme donc le rôle de la commune en tant qu'organe de co-gouvernement de l'autorité supérieure dans les matières pour lesquelles cette dernière est compétente.

B.3.1. La disposition attaquée vise à permettre le renforcement de la police locale par des membres de l'administration communale lorsque des circonstances exceptionnelles et temporaires l'exigent.

B.3.2. En vertu des dispositions précitées, le législateur fédéral est compétent pour prendre toutes les mesures qui sont nécessaires en vue de permettre à la police locale d'accomplir convenablement sa mission en toutes circonstances et il peut autoriser le conseil communal à mettre temporairement du personnel communal à la disposition de la police locale pour ces missions.

B.3.3. Le législateur fédéral est compétent pour soumettre la décision du conseil communal à l'approbation préalable du ministre de l'Intérieur. L'article 7, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, attribue au législateur fédéral le pouvoir d'organiser et d'exercer lui-même une tutelle administrative spécifique dans les matières qui relèvent de sa compétence.

B.4.1. La compétence du législateur fédéral concernant le fonctionnement de la police locale et de la police administrative au niveau communal est subordonnée à la condition qu'il ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales en matière d'institutions communales et d'administration communale.

B.4.2. Cette condition est remplie en l'espèce : d'une part, la possibilité pour le conseil communal de mettre du personnel communal à la disposition de la police locale ne s'applique que dans des circonstances exceptionnelles et temporaires, de sorte que la réglementation en cause a un champ d'application limité et clairement défini et qu'elle n'alourdit pas de façon disproportionnée le fonctionnement de l'administration communale; d'autre part, le législateur fédéral indique lui-même que le membre du personnel concerné reste soumis au régime statutaire du personnel de l'administration communale dont il relève et qui est de la compétence des régions.

B.5. Le moyen unique 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 21 janvier 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts