

Numéros du rôle : 4599 et 4606
Arrêt n° 175/2009 du 3 novembre 2009

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation de l'article L2212-4, alinéa 1er, nouveau du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il a été inséré par l'article 1er du décret de la Région wallonne du 3 juillet 2008, introduits par Albert Stassen et par le Conseil des ministres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Martens et M. Bossuyt, et des juges M. Melchior, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 6 et 8 janvier 2009 et parvenues au greffe les 7 et 9 janvier 2009, des recours en annulation de l'article L2212-4, alinéa 1er, nouveau du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il a été inséré par l'article 1er du décret de la Région wallonne du 3 juillet 2008 (publié au *Moniteur belge* du 15 juillet 2008), ont été introduits par Albert Stassen, demeurant à 4852 Hombourg, rue Laschet 8, et par le Conseil des ministres.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4599 et 4606 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement wallon a introduit un mémoire dans les deux affaires et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 16 septembre 2009 :

- ont comparu :
  - . Albert Stassen, en personne, dans l'affaire n° 4599;
  - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour la partie requérante dans l'affaire n° 4606;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

*Quant aux premier et troisième moyens dans l'affaire n° 4599 et au premier moyen dans l'affaire n° 4606*

*Position des parties requérantes*

A.1.1. Albert Stassen, qui est commissaire d'arrondissement en Région wallonne, partie requérante dans l'affaire n° 4599, et le Conseil des ministres, partie requérante dans l'affaire n° 4606, reprochent à la disposition attaquée de limiter à un par province le nombre de commissaires d'arrondissement en Région wallonne. Les parties requérantes prennent, dans l'affaire n° 4599, un premier et un troisième moyen et, dans l'affaire n° 4606, un premier moyen, divisé en deux branches, de la violation de l'article 39 de la Constitution, de l'article 6, § 1er,

VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, pour autant que de besoin, du principe de proportionnalité.

Dans le premier moyen dans l'affaire n° 4599 et dans la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 4606, les parties requérantes soutiennent qu'en limitant unilatéralement le nombre de commissaires d'arrondissement à un par province, la Région wallonne rend impossible, ou à tout le moins exagérément difficile, la mise en œuvre par l'Etat fédéral de sa propre compétence à l'égard de la fonction de ces commissaires. Dans le développement qu'il consacre à cette première branche de son premier moyen, le Conseil des ministres met en exergue le fait que la Région wallonne n'aurait entamé, ni même esquissé de quelconques démarches de concertation avec le Gouvernement fédéral.

A.1.2. Dans le troisième moyen dans l'affaire n° 4599 et dans une seconde branche du premier moyen dans l'affaire n° 4606, les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée emporterait une modification de certaines règles du Code électoral alors que le législateur fédéral est resté seul compétent pour modifier des dispositions de ce Code. Selon le Conseil des ministres, en ce qu'elle dispose que la province de Hainaut ne pourra désormais plus compter qu'un commissaire d'arrondissement, alors que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966, prévoient la nomination d'un commissaire d'arrondissement à Mouscron, auquel les articles 15, 15bis, 92bis et 93 du Code électoral confient des missions spécifiques, la disposition attaquée règle une matière pour laquelle le législateur fédéral est seul compétent ou, à tout le moins, cette disposition rend impossible ou exagérément difficile l'exercice, par le législateur fédéral, des compétences qui lui ont été réservées par la loi précitée.

#### *Position du Gouvernement wallon*

A.2.1. Le Gouvernement wallon soutient qu'en adoptant la disposition attaquée, la Région wallonne s'est inscrite dans la ligne de l'arrêt n° 25/2005 de la Cour. Elle a abandonné la volonté de supprimer la fonction de commissaire d'arrondissement et s'est limitée à fixer la composition des institutions provinciales et communales, au nombre desquelles on trouve le commissaire d'arrondissement.

Le Gouvernement wallon considère qu'elle ne devait pas coopérer avec l'Etat fédéral lors de l'élaboration de la disposition attaquée, d'une part, parce que le législateur spécial n'a pas soumis l'exercice de cette compétence régionale à une obligation de coopération et, d'autre part, parce que l'imbrication des compétences respectives de l'Etat fédéral et des régions pour ce qui concerne les commissaires d'arrondissement ne serait pas telle que lesdites compétences devraient être exercées par la voie de la coopération.

A.2.2. Le Gouvernement wallon estime, en ce qui concerne le troisième moyen et la deuxième branche du premier moyen, que la disposition attaquée n'a aucune incidence sur les articles 15, 15bis, 92bis et 93 du Code électoral, dès lors qu'elle permettra toujours la nomination d'un commissaire d'arrondissement à Mouscron.

#### *Réponse des parties requérantes*

A.3.1. Les parties requérantes rappellent que le principe de proportionnalité impose une coopération aux pouvoirs dont les compétences sont imbriquées, même en l'absence de toute obligation constitutionnelle. Elles renvoient à l'arrêt n° 132/2004 de la Cour. En limitant le nombre de commissaires d'arrondissement à un par province sans s'assurer que ce nombre est compatible avec l'exercice, par lesdits commissaires, des compétences qui leur sont dévolues par l'Etat fédéral, la Région wallonne a méconnu ce principe.

A.3.2. Quant à la réponse du Gouvernement wallon relativement au commissaire de Mouscron, le Conseil des ministres rappelle que les articles 15, 15bis, 92bis et 93 du Code électoral confient des missions spécifiques au commissaire d'arrondissement de Mouscron.

Un raisonnement semblable est tenu par la partie requérante dans l'affaire n° 4599 en ce qui concerne l'impossibilité de désigner un commissaire d'arrondissement compétent pour la région de langue allemande qui doit avoir son siège à Malmedy, selon l'arrêté royal du 22 septembre 1987, ville située en province de Liège, laquelle ne peut, aux termes de la disposition attaquée, compter qu'un commissaire d'arrondissement.

*Quant au deuxième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 4599 et 4606*

*Position des parties requérantes*

A.4. Le deuxième moyen dans les deux affaires est pris de la violation de l'article 39 de la Constitution, de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, pour autant que de besoin, du principe de proportionnalité.

Il est reproché à la disposition attaquée de limiter le nombre de commissaires d'arrondissement à un par province, de façon unilatérale et sans tenir compte des compétences dévolues par l'Etat fédéral à cet organe décentralisé en matière de police, rendant impossible ou exagérément difficile l'exercice, par l'Etat fédéral, de ses compétences en la matière, alors que l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles réserve au législateur fédéral l'organisation de la police et la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

*Position du Gouvernement wallon*

A.5. Le Gouvernement wallon reprend l'argumentation qu'il a développée dans sa réponse au premier moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 4606 et au troisième moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 4599.

Pour le surplus, il met en doute l'impact réel de la disposition attaquée sur l'organisation de la police administrative et fait valoir qu'à le supposer établi, rien n'empêchait la Région wallonne d'adopter une telle disposition.

*Réponse des parties requérantes*

A.6. Les parties requérantes, et en particulier la partie requérante dans l'affaire n<sup>o</sup> 4599, montrent que la disposition attaquée attribue beaucoup moins de commissaires d'arrondissement en Région wallonne que ce qui est fait en Région flamande. La dernière partie citée soutient que la réalité par province est encore plus disparate alors que les ressorts déterminés par l'arrêté royal du 22 septembre 1987, tel qu'il a été révisé en 1989, correspondraient, selon elle, à une réalité géographique équilibrée.

Les parties requérantes dressent un tableau des missions « fédérales » exercées par les commissaires d'arrondissement, qui démontre, selon elles, que leur non-remplacement, aux termes de la disposition attaquée, porterait atteinte à l'exercice des compétences fédérales désormais dévolues à un seul commissaire par province.

- B -

*Quant à la disposition attaquée et à la portée des recours*

B.1.1. Les parties requérantes poursuivent l'annulation de l'article L2212-4, alinéa 1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, inséré par l'article 1er du décret de la Région wallonne du 3 juillet 2008. L'article attaqué dispose :

« Il y a, par province, un commissaire du Gouvernement wallon qui porte le titre de commissaire d'arrondissement.

Le Gouvernement fixe le statut administratif et pécuniaire des commissaires d'arrondissements ».

B.1.2. Les parties requérantes reprochent à l'alinéa 1er de la disposition précitée de limiter le nombre de commissaires d'arrondissement à un par province.

La Cour limite l'examen des recours à l'alinéa 1er de l'article précité.

### *Quant au fond*

#### *Sur l'ensemble des moyens réunis dans les affaires n<sup>os</sup> 4599 et 4606*

B.2. Les parties requérantes reprochent tout d'abord à la disposition attaquée qu'en réduisant, de manière unilatérale et sans concertation avec l'Etat fédéral, à une unité par province le nombre de commissaires d'arrondissement pour la Région wallonne, elle n'a pas respecté les compétences de l'Etat fédéral en la matière. Elles considèrent aussi que cette disposition violerait l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, premier tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui réserve au législateur fédéral la compétence de modifier les règles inscrites dans le Code électoral, dans la mesure où elle prévoit que la province de Hainaut et la province de Liège ne pourront plus désormais compter qu'un seul commissaire d'arrondissement.

B.3. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée, les régions sont compétentes pour « la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales », sous réserve d'une série d'exceptions énumérées par cette disposition, notamment :

« - 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 ».

B.4. Les commissaires d'arrondissement sont chargés de diverses tâches par le Gouvernement fédéral. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 décembre 2002 relative aux tâches exercées par les autorités provinciales pour le Service public fédéral Intérieur distingue, parmi leurs missions fédérales, d'une part, les compétences qu'ils exercent en tant que commissaires du Gouvernement et sur la base des lois et règlements, d'autre part, les missions qui leur sont déléguées par le gouverneur en vertu de l'article 139*bis* de la loi provinciale, non abrogé par le décret attaqué.

En tant que commissaires du Gouvernement fédéral, ils sont notamment chargés de veiller au maintien des lois et des règlements d'administration générale (article 133 de la loi provinciale, non abrogé par le décret attaqué), de prendre inspection dans les communes des registres de l'état civil et de la population (article 135 de la loi provinciale, non abrogé par le décret attaqué), et ils sont chargés de missions en matière de police et de maintien de l'ordre public (articles 128, 129 et 139 de la loi provinciale, non abrogés par le décret attaqué). En outre, des tâches spécifiques fédérales sont confiées à certains commissaires d'arrondissement et commissaires d'arrondissement adjoints par des dispositions particulières (par exemple articles 15, 92*bis* et 93 du Code électoral; articles 63 et 64 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative; article 76 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone; articles 1er, 7, § 2, 12, § 2, et 17 de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone).

B.5. Selon l'exposé des motifs du décret attaqué, le Gouvernement wallon souhaitait adapter le Code wallon de la démocratie locale à la décision de la Cour qui, dans son arrêt n° 95/2005 du 25 mai 2005, a annulé l'article 113 du décret de la Région wallonne du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, au motif que ce dernier permettait de supprimer unilatéralement la fonction de commissaire d'arrondissement, lequel exerce des missions relevant des compétences de l'Etat fédéral. Dans le commentaire de l'article 1er, il est mentionné que le nombre de commissaires est ramené à un « sans préjudice d'autres dispositions légales et réglementaires (pour les commissariats d'arrondissement de Mouscron et d'Eupen-Malmedy-Saint-Vith) » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2007-2008, n° 785-1, p. 3).

Ceci a été confirmé lors de la discussion du projet de décret au sein de la Commission des affaires intérieures du Parlement wallon. A la question d'un député qui s'interrogeait sur le fait que le nombre de commissaires était ramené à un par province, le ministre des Affaires intérieures a répondu qu'on « limite à une unité les commissaires d'arrondissement. Il y en aura cependant un deuxième pour Liège et pour le Hainaut en vertu des lois linguistiques » (*ibid.*, n° 785-5, pp. 3 et 4; voy. aussi *ibid.*, CRI, séance du 10 juin 2008, pp. 33 et 34).

B.6.1. Il ressort de ceci que le décret attaqué n'a pas abrogé les règles relevant de la compétence fédérale relatives aux compétences des commissaires d'arrondissement. La disposition attaquée ne saurait d'ailleurs en aucune manière s'interpréter comme supprimant le commissaire d'arrondissement pour Mouscron et celui d'Eupen-Malmedy-Saint-Vith, dont l'institution relève, elle aussi, de compétences réservées exclusivement au législateur fédéral.

B.6.2. La circonstance qu'une norme régionale, adoptée par le législateur régional dans l'exercice de ses compétences, peut avoir pour effet de contribuer à la réalisation d'un objectif poursuivi par le législateur fédéral ne peut, à elle seule, entraîner la violation des règles répartitrices de compétence par le législateur régional. Il en irait autrement si, en adoptant une telle mesure, le législateur régional rendait impossible ou exagérément difficile l'exercice par le législateur fédéral de sa compétence.

B.6.3. En l'espèce, il n'apparaît pas qu'en réduisant à un par province le nombre de commissaires d'arrondissement, le législateur régional aurait rendu impossible ou exagérément difficile l'exercice par le législateur fédéral de sa compétence. C'est pour tenir compte de la moindre importance des missions régionales actuellement attribuées aux commissaires d'arrondissement que la disposition attaquée a été adoptée. Le maintien d'un commissaire d'arrondissement par province témoigne du souci de la Région wallonne de permettre que les commissaires d'arrondissement puissent continuer à exercer, dans cette Région, leurs missions fédérales.

B.7.1. Il reste à examiner si l'absence de concertation entre la Région wallonne et l'Etat fédéral peut être reprochée en l'espèce à l'auteur de la disposition attaquée.

B.7.2. Hormis pour la nomination et la révocation des commissaires d'arrondissement, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'impose pas de concertation ou de coopération.

Par ailleurs, les missions des commissaires d'arrondissement relevant des compétences de l'Etat fédéral et celles relevant des compétences régionales ne sont pas à ce point imbriquées qu'elles ne pourraient être exercées qu'en coopération.

B.8. Les moyens ne sont pas fondés.



Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 3 novembre 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens