

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.801/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 30 juillet 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne", a donné le 25 août 2003 l'avis suivant :

Observations générales

1. L'avant-projet entend organiser la tutelle sur les "zones de police".

En vertu de l'article 184 de la Constitution, l'organisation de la police intégrée, structurée à deux niveaux, est une matière réservée à la compétence du législateur fédéral ⁽¹⁾.

La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux prévoit la division du territoire des provinces et celui de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en "zones de police" (article 9, alinéa 1^{er}). Elle organise, sur les actes pris par les autorités locales auxquelles sont confiées l'organisation et la gestion du corps de police locale de chaque zone, une tutelle spécifique (articles 65 à 91).

Comme la section de législation l'a relevé dans son avis 30.508/VR, donné le 16 novembre 2000, sur une proposition d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de BruxellesCapitale",

"L'organisation par la loi ou le décret d'une tutelle spécifique relativement à une matière déterminée et s'exerçant, par définition, sur des actes déterminés (...), exclut que la région organise et exerce le contrôle couvert par la tutelle spécifique.

La région reste toutefois compétente pour organiser et exercer la tutelle ordinaire d'une part sur les actes non expressément visés par la tutelle spécifique, et d'autre part, pour contrôler que les actes soumis à cette tutelle spécifique ne sont pas contraires à d'autres lois ou à d'autres aspects de l'intérêt général que ceux pour lesquels la tutelle spécifique a été instituée" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ M. Quintin, La police administrative générale et les sanctions administratives, A.P.T., numéro spécial : St-Polycarpe, Lombard et St-Boniface : une réforme à plusieurs visages, 2-3-4/2002, p. 209; voyez aussi X. Delgrange, Les matières réservées, faut-il choisir entre rationalité et constitutionnalité, in Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001, la réforme de la Saint-Polycarpe, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 58.

⁽²⁾ Doc. parl., Cons. Rég. Bruxelles-Capitale, n° A-161/2 - 2000/2001, p. 5.

2. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que la notion de "zones de police", telle qu'elle est prévue par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, diffère selon que la zone couvre une ou plusieurs communes.

Seules les zones de police pluricommunales sont en effet dotées de la personnalité juridique ⁽³⁾. Dans les zones de police uncommunales, les autorités compétentes pour l'organisation et la gestion du corps de police locale sont le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins et le bourgmestre.

La notion de "zone de police" n'a donc pas le même contenu, selon que la zone couvre une ou plusieurs communes. Elle n'a un sens organique que dans le seul cas de la zone pluricommunale. La zone uncommunale est seulement une circonscription territoriale qui coïncide, par définition, avec le territoire communal.

Dans la zone uncommunale, le conseil communal, les collèges des bourgmestre et échevins et le bourgmestre, agissent dès lors en tant qu'organes de la commune et non en tant qu'organes de la "zone de police", nonobstant le fait que la police locale ne doive pas, contrairement à la police communale, être considérée comme une matière d'intérêt exclusivement communal ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Article 9, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 précitée.

⁽⁴⁾ Selon la Cour d'arbitrage, la police communale faisait partie des matières relevant de l'intérêt communal (arrêts n° 73/88 du 22 décembre 1988; n° 18/94 du 3 mars 1994), ce qui excluait l'organisation d'une tutelle spécifique par l'autorité fédérale. Des développements et commentaire des articles qui précédant la proposition de loi qui allait devenir la loi du 7 décembre 1998, il résulte, sans aucun doute possible, que la police locale n'est plus une matière relevant exclusivement de l'intérêt communal (Doc. parl., 1676/1 - 97/98, p. 43).

⁽⁵⁾ Voir en ce sens l'avis 31.373/2, donné le 7 mai 2001, sur un avant-projet d'ordonnance "organisant la tutelle administrative sur les zones de police de la Région de Bruxelles-Capitale" (Doc. parl., Cons. Rég. Bruxelles-Capitale, n° A-195/1 - 2000/2001, p. 14).

En prévoyant qu'il s'applique aux "zones de police", sans préciser s'il s'agit exclusivement des "zones de police pluricommunales", l'avant-projet crée une ambiguïté sur le point de savoir si les dispositions qu'il prévoit pour les "zones de police" s'appliquent également aux autorités communales lorsque, dans une zone uncommunale, elles posent des actes en matière d'organisation et de gestion du corps de police locale.

Selon les fonctionnaires délégués, l'intention de l'auteur de l'avant-projet est non seulement de régler la tutelle administrative ordinaire sur les zones de police pluricommunales, mais également de soumettre au même régime les décisions prises par les autorités communales en matière d'organisation et de gestion du corps de police locale.

Le texte de l'avant-projet ne traduit toutefois pas cette intention. Ainsi l'article 3 définit "l'autorité zonale" comme étant le "Conseil de police ou le Collège de police". Or ces institutions ne sont créées que dans les zones de police pluricommunales. Dès lors lorsque l'article 22*bis* en projet soumet à l'approbation du gouverneur les actes des autorités zonales portant sur les objets qu'il détermine, il ne vise exclusivement que les actes pris par des organes des zones de police pluricommunales. L'article 22*quater*, § 1^{er}, vise également exclusivement "le conseil de police" et "le collège de police".

Il ne suffirait toutefois pas pour tenir compte de la présente observation d'étendre la définition des "autorités zonales" au conseil communal, au collège des bourgmestre et échevins et au bourgmestre.

En effet, comme il a été relevé plus haut, les actes posés en matière d'organisation et de gestion de leur corps de police locale dans les zones uncommunales le sont au nom de la commune et sont donc soumis à ce titre à la tutelle ordinaire comme tout acte pris, quel qu'en soit l'objet, par les autorités communales.

Ainsi, par exemple, le budget du corps de police locale, s'il doit répondre à certaines conditions posées par l'autorité fédérale compétente en matière de police, et s'il est soumis à la tutelle spécifique d'approbation prévue par l'article 71 de la loi du 7 décembre 1998 précitée, fait néanmoins partie intégrante du budget de la commune, lequel est soumis à la tutelle d'approbation prévue par l'article 16, § 1^{er}, du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne.

.../...

C'est donc exclusivement à l'égard du budget de la zone de police pluricommunale que la législation actuelle est lacunaire, dans la mesure où elle ne prévoit pas que la tutelle ordinaire s'applique également aux actes des autorités des zones de police pluricommunales.

La tutelle spéciale d'approbation, exercée par le gouverneur de la province sur les budgets des corps de police locale dans les zones uncommunales, et que l'avant-projet tendrait, notamment, à instituer, ferait donc double emploi avec la tutelle spéciale d'approbation de l'article 16 du décret du 1^{er} avril 1999 précité.

3. Selon l'exposé des motifs, un des objectifs du présent avant-projet est d'assurer une "cohérence entre les budgets communaux et les budgets zonaux" en confiant la tutelles des budgets, des comptes et des cadres du personnel de la police locale aux gouverneurs de provinces, dans la mesure où c'est à ces autorités que la loi du 7 décembre 1998 a confié, entre autres, l'exercice de la tutelle spécifique.

Aux termes de l'article 16 du décret du 1^{er} avril 1999 précité, la tutelle d'approbation sur les communes et sur les intercommunales de la Région wallonne est exercée, selon le cas, soit par la députation permanente soit par le Gouvernement.

A cet égard, l'avant-projet appelle les considérations suivantes. Tout d'abord, le texte de l'avant-projet ne prévoit pas de soumettre à la tutelle du gouverneur la décision par laquelle la commune, dans les zones pluricommunales, fixe sa contribution à la zone de police.

Pour rappel, l'article 40, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998 précitée prévoit que "chaque conseil communal de la zone vote la dotation à affecter au corps de police locale" et l'article 71 de la même loi soumet cette décision à la tutelle spécifique d'approbation par le gouverneur. Comme le contrôle exercé par ce dernier ne porte que sur la conformité à la loi du 7 décembre 1998 et à ses arrêtés d'exécution, la même décision peut faire l'objet d'un contrôle de l'autorité de tutelle ordinaire, qui porterait sur la conformité aux autres normes supérieures et à l'intérêt général.

Si l'objectif est donc, au titre de la tutelle ordinaire, de soumettre à l'approbation du gouverneur, les actes qui, au titre de la tutelle spécifique organisée par l'autorité fédérale, doivent recevoir l'approbation de cette même autorité, il convient de viser également la décision par laquelle le conseil communal fixe sa contribution au conseil de police.

Plus fondamentalement, si le fait que la même autorité, en l'occurrence le gouverneur de province, exerce tant la tutelle ordinaire que la tutelle spécifique sur les actes pris par les autorités locales en matière d'organisation et de gestion de la police locale, peut effectivement concourir à éviter des décisions discordantes de ces deux formes de tutelles ⁽⁶⁾, de telles discordances ne peuvent toutefois être évitées de manière absolue puisque le but de ces deux tutelles est distinct et que les décisions des gouverneurs peuvent être réformées par des autorités distinctes, le Ministre fédéral de l'Intérieur en ce qui concerne la tutelle spécifique, et le Gouvernement wallon en ce qui concerne la tutelle ordinaire.

Il peut ainsi aisément se concevoir qu'un budget du corps de police locale soit approuvé par l'autorité de tutelle fédérale, dès lors qu'il a été établi dans le respect des normes fixées par ou en vertu de la législation fédérale, mais qu'il soit improuvé par l'autorité de tutelle régionale, par exemple, parce qu'il est de nature à obérer de manière excessive les finances communales.

Par contre, l'institution de deux autorités distinctes pour l'exercice de la tutelle régionale sur les actes des institutions communales, selon que ces actes ont pour objet l'organisation et la gestion de la police locale ou une autre matière, ne se justifie guère et peut même créer des discriminations entre les communes selon qu'elles font ou non partie des zones de police uncommunales ou pluricommunales. Ainsi en présence d'un budget de zone de police pluricommunale, le gouverneur n'aurait pas à apprécier si celui-ci obère de manière excessive les finances communales, dès lors qu'il ne serait pas saisi des budgets de ces communes. Dès lors que ce budget serait approuvé, la contribution

⁽⁶⁾ Le même souci d'éviter des décisions discordantes a déjà donné lieu à la conclusion de l'accord de coopération entre l'État fédéral et les régions concernant l'exercice de la tutelle spécifique instaurée par la loi du 7 décembre 1998 (Moniteur belge du 5 janvier 1999) organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux" (accord de coopération publié au Moniteur belge du 19 avril 2002).

communale à la zone deviendrait dans le chef de la commune une dépense obligatoire, dont le montant ne pourrait donc être contesté par l'autorité de tutelle. Seules les communes constituant à elles seules une zone de police uncommunale feraient donc l'objet d'un contrôle par l'autorité de tutelle sur le caractère éventuellement excessif des montants qu'elles consacrent à la police.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'apprécier s'il ne serait dès lors pas plus cohérent et également plus conforme au principe d'égalité de soumettre à la même autorité de tutelle ordinaire l'ensemble des actes pris tant par les communes, qu'ils aient pour objet l'organisation et la gestion de la police locale ou un autre objet, que par les zones de police pluricommunales.

Observations particulières

Article 1^{er}

À l'intitulé en projet, pour tenir compte de l'observation générale n° 2, le mot "pluricommunales" sera inséré après le mot "police".

Dans les autres dispositions de l'avant-projet, il conviendra de veiller à désigner comme institutions dont les actes sont soumis à tutelle les "zones de police pluricommunales", à l'exclusion donc des zones uncommunales, qui ne constituent pas des institutions distinctes des communes.

Article 2

Il n'y a pas lieu de prévoir une exception pour les communes de la Région de langue allemande.

En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et aux Communautés, la Région wallonne est également compétente pour l'organisation et l'exercice de la tutelle ordinaire sur ces communes.

.../...

En outre, en vertu de l'article 7*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par cette même loi spéciale du 13 juillet 2001 précitée, la tutelle administrative sur les communes d'une même Région doit être réglée de façon identique par cette Région.

Il conviendrait dès lors de compléter l'avant-projet par des dispositions prévoyant la suppression des mots "des communes de la Région de langue allemande" à l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 1^{er} avril 1999 précité, ainsi que l'abrogation ou la modification des dispositions de la nouvelle loi communale dans la mesure où elles ont pour objet l'organisation de la tutelle sur ces communes.

Article 4

Il n'y a pas lieu de prévoir que la tutelle ne s'exerce pas au regard de la loi du 7 décembre 1998 précitée et de ses arrêtés d'exécution ou qu'elle s'exerce "sans préjudice de la tutelle spécifique instaurée" par cette loi.

D'une part, en effet, la tutelle spécifique prévue par cette loi peut avoir un objet plus large que le seul respect des normes fixées par ou vertu de celle-ci ⁽⁷⁾.

D'autre part, la règle selon laquelle la tutelle ordinaire doit s'effacer devant la tutelle spécifique organisée par l'autorité fédérale et les communautés dans les matières qui relèvent de leur compétence résulte directement de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il ne convient dès lors pas de répéter cette règle, a fortiori de manière partielle ⁽⁸⁾, dans un décret.

La même observation vaut pour les articles 6 et 7.

⁽⁷⁾ Voyez ainsi l'article 87, § 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998 qui vise "les dispositions légales et réglementaires relatives à la police locale." D'une manière générale, l'autorité fédérale pourrait instituer une tutelle spécifique pour tout ce qui relève "de l'organisation et la politique relative à la police", dès lors que cette manière lui est réservée par l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, quatrième tiret" de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁽⁸⁾ Il existe en effet de multiples tutelles spécifiques autres que celle prévue par la loi du 7 décembre 1998.

Article 8

Cette disposition est superflue et doit être omise. En effet, les autres articles du présent avant-projet sont exclusivement des dispositions modificatives du décret du 1^{er} avril 1999 précité, qui, en son article 26, habilite déjà le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires à son exécution.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. QUERTAINMONT,	
	F. DELPÉRÉE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Y. KREINS