

ARTICULATION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE GENERALE COMMUNALE ET DES POLICES SPECIALES DE L'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT

MICHEL PAQUES

PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE LIEGE

Les missions de police sont des tâches attribuées aux communes par la loi. Jacques Dembour soutenait que la police générale était pour cette raison une compétence décentralisée par service, échappant à l'intérêt communal qui est par nature spontanément défini par la commune¹. D'autres ont proposé de reconnaître dans la police générale une matière d'intérêt communal attribuée par la loi. Le Conseil d'Etat a lui-même relié à plusieurs reprises les actions de police générale à l'intérêt local². Plusieurs auteurs préfèrent parler d'intérêt mixte. Nous proposons de laisser cette question en dehors du débat.

Nous rencontrerons chemin faisant une autre question proche de cette dernière, généralement abordée par les mêmes auteurs: celle de la détermination de la personne juridique au nom de laquelle des mesures de police sont prises par les organes communaux. Il s'agit ici de rechercher les cas de décentralisation et les cas de déconcentration. Dans les premiers, l'action a lieu au nom de la commune. Dans les seconds, l'action a lieu au nom de la personne dont la règle, dont l'instruction est exécutée. Il semble que c'est au législateur qu'il appartient de choisir fonctionnellement la formule qu'il adopte. Lorsqu'il n'exprime pas clairement son choix, les critères d'identification de l'une et de l'autre se déroberont à l'analyse³. Cependant, ces questions ne constituent pas notre objet. Nous n'étudions pas non plus l'utilisation des instruments fiscaux à des fins de police administrative.

¹ J. Dembour, *Droit administratif*, Liège, Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences sociales, 1978, p. 316 et p. 343.

² C.E., Commune d'Etterbeek, n° 15.973, 10.7.1973, rec. p. 619; C.E., Chevron Oil Belgium, n° 22.292, 28.5.1982, *APT*, 1982, rapport M. Dumont, p. 198.

³ J.-M. Favresse, *Déconcentration et décentralisation, reflets d'un monde disparu?*, *APT*, 1984, pp. 15 et ss.

Ce bref exposé est relatif à quelques fondements de l'intervention des autorités communales dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme. Nous examinons les ressources de la police générale en ces matières, l'intérêt qu'un législateur peut éprouver pour la création de pouvoirs de police spéciale (Chapitre 1) et surtout le rôle que l'ordre juridique laisse à cette institution fondamentale lorsque des législations de police spéciale offrent également leurs services (Chapitre 2).

Chapitre 1^{er} - Caractères de la police générale et raisons de créer des polices spéciales

Section 1^{ère} - Quelques traits de la police générale communale

La police administrative générale repose sur la loi. Elle est faite des moyens d'action attribués par ou en vertu de la loi aux administrations en vue de prévenir les atteintes à l'ordre public général⁴. Celui-ci est défini en matière communale de façon exhaustive⁵ à l'article 135 de la nouvelle loi communale. Il s'agit de la sécurité, la salubrité, la tranquillité face aux activités privées⁶ en général. Elle comporte aussi une part de moyens destinés à rétablir l'ordre⁷.

La responsabilité d'assurer la police revient à l'autorité locale qui l'assume "dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes" (NLC, art. 135, par. 2, al. 2). Le conseil communal fait les règlements appelés ordonnances dans le droit communal (NLC, art. 119). Le bourgmestre se voit réserver la compétence d'agir par voie d'actes individuels en exécution des lois et règlements de police générale (NLC, art. 133 et 133bis). Il doit prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre⁸. Dans des circonstances exceptionnelles, il peut exercer la compétence réglementaire par ordonnances (NLC, art. 134)⁹.

L'action de police peut s'étendre aux causes de troubles qui ont leur origine en dehors de la voie publique, sur des biens privés¹⁰.

⁴ J. Dembour, o.c., 1978, n° 231; M.-A. Flamme, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, n° 458.

⁵ C.E., Cerveaux, n° 31.628, 16.12.1988, *JT*, 1989, p. 144 (extr.) et Rec.

⁶ Parfois même publiques.

⁷ G. Bourdoux et R. de Valkeneer, *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Larcier, 1993, p. 20, p. 56 et p. 74.

⁸ C.E., Huberty, n° 50.242, 16.11.1994, qui se réfère aussi à la NLC, art. 172 dans sa rédaction antérieure à sa modification par la L. 5.8.1992 sur la fonction de police.

⁹ Ce qui entraîne parfois certaines confusions, voy. C.E., sprl Le Parthenon, n° 61.090, 30.7.1996.

¹⁰ Not., C.E., Becquart, n° 5.907, 5.12.1957 et l'avis de M. Dumont, *RJDA*, 1957, pp. 117 et ss.; Civ. Liège, 5.8.1993, *JT*, 1993, p. 691.

Section 2 - Création de polices spéciales

Le législateur crée des polices spéciales pour diverses raisons qui peuvent bien entendu se présenter en même temps.

Une première raison peut être la volonté de permettre des interventions de police pour des motifs qui échappent au champ de l'ordre public général (sécurité, salubrité, tranquillité). Donnons trois exemples.

Il peut s'agir de viser un objectif esthétique qui n'entre pas dans la conception traditionnelle et restrictive de l'ordre public général¹¹. On en rencontre des exemples dans le droit des monuments et sites ou dans le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Il peut s'agir de chercher à atteindre un objectif économique, étranger à l'ordre public général¹², comme dans le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ou dans la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales.

Il peut s'agir encore de veiller à l'ordre public moral qui est étranger à l'ordre public général¹³. Cette extension se réalise notamment en matière de camping-caravaning¹⁴ ou dans la police de la prostitution (NLC, art. 121)¹⁵.

Une deuxième raison peut être de vouloir agencer différemment l'ordre des compétences pour régler des questions qui pourraient entrer dans le champ de l'ordre public général. Le règlement général pour la protection du travail (RGPT) répond notamment à des objectifs de salubrité et de sécurité dans le voisinage des établissements classés. Mais la compétence n'est pas distribuée de la même façon que ne le sont les pouvoirs de police générale. En effet, elle est pour partie retirée à la commune, pour partie attribuée à d'autres organes que le conseil et le bourgmestre. Ainsi, la compétence de base en matière de réglementation comme celle de rédiger la liste des établissements soumis au régime des établissements classés revenait au Roi avant d'être confiée au Gouvernement régional par la réforme de l'Etat. Le pouvoir d'autoriser est dans les mains du collège et de la Députation permanente. Le bouleversement n'est toutefois pas complet puisque le bourgmestre conserve une compétence d'action en cas d'infraction ou de danger (RGPT, art. 20 et ss.).

¹¹ Cass., 21.12.1868, Colin et Ville de Namur, *Pas.*, I, 1869, 161; Cass., 4.3.1963, Hermia/Ville d'Ostende, *Pas.*, I, p. 735; Ph. Bouillard, *L'affichage et la publicité au regard du droit de l'urbanisme*, *Am.-Env.*, 1987, p. 114.

¹² C.E., Van Look, 26.1.1971, rec., p. 9; C.E., Lagae, n° 25.378, 29.5.1985.

¹³ C.E., Genon, 12.1.1983, *Pas.*, IV, 1985, p. 34; C.E., Bizzozero, n° 22.086, 3.3.1982, rec., p. 460; Cass., 19.9.1979, *Pas.*, I, p. 67; Cass., 21.5.1980, *Pas.*, I, p. 1153.

¹⁴ Voy. p. ex. le décr. CF 4.3.1991, art. 4; sur cette législation, E. Orban de Xivry, *Les régimes d'autorisation propres aux établissements de séjour*, *Am.-Env.*, n° spécial 1998, Environnement, loisirs et tourisme, p. 231.

¹⁵ C.E., Dubois et Caille, n° 36.170, 7.1.1991.

Une troisième raison proche de la précédente est la volonté d'organiser des procédures.

On peut songer d'abord à l'introduction d'un examen préalable de légalité ou même d'opportunité de la mesure par une autre administration plus éloignée du problème à traiter que ne l'est l'autorité communale. Il s'agit, bien entendu, d'une raison subjective appréciée par le législateur. Dans un ancien avis, le Conseil d'Etat avait mis en exergue l'intérêt de l'avis conforme du fonctionnaire délégué de l'administration régionale de l'urbanisme comme gage de la légalité de l'action du collège des bourgmestre et échevins soumis à de grandes pressions¹⁶. Le projet de décret relatif au permis d'environnement donne d'importants pouvoirs d'instruction de la demande au fonctionnaire technique de l'administration régionale en vue d'amener un dossier complet avec proposition de décision à l'autorité communale compétente pour délivrer le permis¹⁷.

Il peut s'agir ensuite de créer des recours administratifs contre les décisions prises. Le recours organisé permet un nouvel examen d'opportunité mais aussi un nouvel examen de légalité de la mesure avant l'utilisation des recours juridictionnels. C'est le cas dans le RGPT. C'est le cas dans le droit de l'urbanisme et dans beaucoup de matières d'environnement. Sur les actes de police générale des autorités locales, seule la tutelle ordinaire est applicable.

La tutelle spécifique peut être organisée par le législateur compétent *ratione materiae*. Il s'agit le plus souvent du législateur régional dans les polices spéciales d'urbanisme et d'environnement¹⁸. Les recours organisés s'apparentent parfois davantage au "recours hiérarchique" qu'au contrôle de tutelle¹⁹. Le recours hiérarchique organisé par le RGPT n'exclut pas nécessairement la tutelle générale²⁰. En revanche, la tutelle spéciale exclut la tutelle générale. Ainsi la tutelle spéciale organisée dans le droit de l'urbanisme exclut la tutelle générale²¹. La tutelle spécifique organisée complètement par l'acte législatif exclut la tutelle ordinaire²².

En l'état actuel de la répartition des compétences, une tutelle spécifique sur les actes de police générale des autorités communales ne pourrait être organisée que par le législateur fédéral. A ce jour, aucune tutelle spécifique générale n'a été organisée par le législateur fédéral en matière de police générale commu-

¹⁶ Avis du Conseil d'Etat sur un avant-projet de décret de décentralisation et de participation en matière d'aménagement du territoire, Doc. Cons. Rég. wall., 83 (1988-1989)/1, 28.12.1988, p. 17.

¹⁷ Projet de décret relatif au permis d'environnement, Doc. Parl. wal., 392 (1997-1998)/1, 24.6.1998.

¹⁸ Art. 6, par. 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8.8.1980.

¹⁹ Sur les rapports entre les recours de tutelle spéciale et la tutelle générale, P. Gilliaux, *Les concours de tutelles administratives*, Bruxelles, Nemesis, 1990.

²⁰ Voy. J.-M. Favresse, o.c., p. 21, note 31; Y. Lejeune, *La gestion des intérêts généraux par les communes*, APT, 1986, pp. 126 et ss., sp. n° 43.

²¹ C.E., Solbreux, n° 17.502, 12.3.1976, rec., p. 301 et le commentaire du professeur Favresse, *op. cit.*, p. 21, note 31.

²² Comp. P. Gilliaux, *Les concours de tutelle*, Bruxelles, Nemesis, 1990, p. 147.

nale²³. On ne connaît que des mesures de tutelle spéciale comme dans le domaine du transport de substances radioactives ou d'appareils contenant de telles substances^{24/25}.

Enfin, l'organisation de la police spéciale permet d'introduire la "participation" dans le débat sur l'opportunité de la mesure de police en imposant de prendre des avis ou d'organiser l'enquête relativement aux actes individuels ou aux règlements. Le RGPT a donné aux tiers le droit de recours administratif contre les décisions de police individuelles. Le nouveau Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine continue d'exclure les tiers des recours organisés, ce qui a conduit le Conseil d'Etat à poser la question de la conformité du droit wallon aux règles d'égalité et de non-discrimination.

Une quatrième raison peut être le souci d'harmoniser la forme et le contenu des interventions de police au sein d'un espace plus vaste que celui de la commune. Une telle volonté d'harmonisation qui animerait le pouvoir central ne pourrait être accomplie par l'utilisation de la tutelle de conformité à l'intérêt général sur les actes communaux de police générale²⁶. Historiquement, le RGPT traduit la volonté d'uniformiser les principes de la police de l'entreprise dangereuse, insalubre ou incommode sur l'ensemble du territoire de l'Etat et de donner à l'exploitant des garanties de stabilité de son autorisation²⁷. Cette volonté d'harmoniser se marque aussi dans le droit de l'urbanisme avec l'intervention plus ou moins contraignante de l'administration régionale qui veille à une communauté d'appréciation dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme oscille entre les tendances centralisatrices et décentralisatrices.

Une cinquième raison peut être de doter les titulaires des pouvoirs de police de moyens d'action plus énergiques que ceux que procure la police générale.

D'une part, le régime d'interdiction générale et préalable qui s'exprime dans une formule classique comme "Nul ne peut, sans un permis préalable, ..." est

²³ Comme l'illustre le récent arrêt C.E., 7.11.1998, Bourgmestre de la Ville de Bruxelles contre Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et Etat belge, n° 76.815; une tutelle spécifique générale que l'Etat organiserait sur les actes de police communale générale aurait sans doute violé la compétence régionale quand la tutelle ordinaire revient aux régions en application de l'art. 7 de la loi spéciale de réformes (sur ce point, voy. l'avis C.E. sur un avant-projet de loi sur la police communale, Doc. Parl., Ch., 1009 (1984-1985)/1, du 16.10.1984). Toutefois une telle limite à la compétence du législateur d'organiser une tutelle spécifique n'apparaît pas dans la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage qui vérifie seulement la question de compétence matérielle du législateur qui organise le contrôle de l'exercice de la compétence décentralisée en créant une tutelle spécifique (Ph. De Bruycker, *L'évolution de la tutelle sur les communes depuis la régionalisation*, dans cet ouvrage).

²⁴ L. 15.4.1994, art. 5.

²⁵ NLC, art. 134, par. 2, le législateur organise une tutelle spéciale de suspension sur les règlements de police du bourgmestre mais seulement dans les communes pour lesquelles l'Etat continue d'exercer la tutelle ordinaire.

²⁶ C.E., Commune d'Etterbeek, n° 15.973, 10.7.1973, rec. p. 619.

²⁷ R. Nuyts, *La réglementation relative à l'environnement industriel*, Bruxelles, Vandenbroele. Vol. 1.

fréquemment utilisé et largement toléré dans les polices spéciales²⁸ alors que ce procédé semble moins admis en matière de police générale communale²⁹. Le législateur peut même justifier des interdictions permanentes absolues de police spéciale³⁰. Des interdictions absolues ne peuvent être que tout à fait exceptionnelles et temporaires en matière de police générale communale³¹.

D'autre part, la législation de police spéciale permet souvent des sanctions plus sévères comme des sanctions pénales plus lourdes que les peines de contravention auxquelles sont limitées les mesures de police générale (NLC, art. 119), ou encore des amendes administratives³².

²⁸ C.A., 23.12.1987, 44, motif B. 33.

²⁹ Voy. not. les décisions nuancées, à propos de troubles nocturnes causés par la fréquentation et l'exploitation de débits de boisson et dancings en rapport avec la liberté de réunion et la liberté du commerce et de l'industrie, C.E., Sound Processing Systems, n° 41.380, 16.12.1992, *JLMB* 1993, p. 304, extr. avis M. Quintin; C.E., sprl Fedala, n° 43.795, 12.7.1993, *JLMB* 1993, p. 1442, note J.-F. Neuray, *Le décret d'Allarde au secours des noctambules, ou faut-il danser comme les communes sifflent?*; C.E., sprl Bommelhof, n° 44.588, 19.10.1993, *T.B.P.*, 1994, p. 286; T. Vander Beken, *De sluiting van megadancings door de burgemeester, RW*, 1994, p. 743; C.E., sprl Giko en Spruyt, n° 50.082, 8.11.1994; C.E., Peignois, n° 55.394, 27.9.1995; D. Van Heuven et F. Van Volsem, *Over het opleggen van een sluitingsuur aan herbergen door een gemeentelijk politiereglement, TGEM*, 1996, p. 315; Aussi, Cass., 20.1.1994, Belgafiche, qui admet des interdictions préalables d'affichage avec autorisation.

³⁰ Dans des polices spéciales d'urbanisme et d'environnement, des interdictions absolues ont été admises par la Cour d'arbitrage: la Région flamande peut mettre fin aux atteintes à l'environnement résultant des excavations et plans d'eau qui sont la conséquence de l'exploitation du gravier (C.A., 25.4.1995, 35/95, *M.B.* 24.5.1995, motif B. 6.2, Rapp. CEDH, 18.2.1991, Fredin, aff. 29/1989/189/249, Série A, n°192); elle peut abroger la règle du comblement pour une raison d'intérêt général comme la protection des espaces ouverts subsistant en Région flamande (C.A., 6.6.1995, 40/95, *M.B.* 4.8.1995, motif B. 7.5.); elle peut interdire de bâtir dans certaines zones de dunes (C.A., 6.6.1995, 41/95, *M.B.* 1.7.1995). Comp. C.A. 15.5.1996, 29/96, *M.B.* 21.3.1996.

³¹ Pour un cas d'affirmation de ce principe, dans lequel l'interdiction totale de la mendicité a été jugée disproportionnée, C.E., asbl Ligue des Droits de l'homme, n° 68.735, 8.10.1997.

³² Voy. Déc. wal. 27.6.1996, art. 48, rel. aux déchets; le projet de décret relatif au permis d'environnement, précité.

Chapitre 2 - Articulation de la police générale et des polices spéciales d'urbanisme et d'environnement

Section 1^{ère} - Conditions de l'exclusion de la police générale par la police spéciale

1. Principes applicables en l'absence de décision expresse du législateur

La police spéciale peut-elle exclure la police générale? La réponse de principe est négative³³.

Cependant, en l'absence de régime d'articulation législatif exprès, la jurisprudence, établie du temps où toutes les polices étaient de compétence nationale et confirmée après l'attribution aux régions et communautés de bien des polices spéciales³⁴, considère souvent que l'intervention de police générale est exclue quand la législation de police spéciale constitue un corps de règles complètes, précises et détaillées. Dans d'autres arrêts, la même conséquence est tirée de l'observation que la législation de police spéciale établit un régime autonome qui ne laisse aucun champ à l'action des autorités communales basée sur le pouvoir de police générale ou qui exclut le pouvoir de la commune de régler dans le domaine. Les deux formules ne semblent pas désigner des réalités différentes.

Ainsi, en principe et sans texte exprès:

- le fait que le RGPT érige les dépotoirs en établissements classés dont l'exploitation est soumise à autorisation exclut que la commune puisse interdire les dépotoirs³⁵;
- les pouvoirs de police donnés au bourgmestre d'ordonner l'arrêt de l'exploitation d'un établissement classé par le RGPT (art. 21 et 22) excluent qu'un ordre de fermeture soit donné sur la base de la police générale³⁶;

³³ J. Dembour, *Droit administratif*, Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Liège, 1978, n° 236. La matière de l'affichage et de la publicité en fournit de nombreuses illustrations, voy. Ph. Bouillard, *L'affichage et la publicité au regard du droit de l'urbanisme, Aménagement*, 1987, pp. 114 et ss.; P. Nihoul, *Les règlements communaux en matière de publicité et d'affichage*, obs. sous C.E., sa Publicité Gilquin, n° 32.754, 14.6.1989, *Rev. rég. dr.*, 1989, pp. 388 et ss.; M. Nihoul, *L'exécution d'office d'une décision communale visant l'enlèvement d'un panneau d'affichage*, sous Cass. 20.1.1994, *Rev. dr. comm.*, 1994, pp. 235 et ss. Aussi, C.E., Huberty, n° 45.768, 26.1.1994, *APM*, 1994, p. 40.

³⁴ C.E., Huberty, n° 50.242, 16.11.1994, disposé à asseoir cette solution dans la NLC, art. 135, par. 2, al. 2, qui n'attribue les objets de police générale aux administrations locales que "dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes".

³⁵ C.E., Van Limberghen, n° 14.637, 30.3.1971, rec. p. 374.

- le même raisonnement a été tenu par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation à propos du RGPT, en général^{37/38};
- il en est de même en matière nucléaire, à propos de l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes, dont l'article 79.2 attribue certains pouvoirs au bourgmestre³⁹;
- il en est de même à propos du règlement général du 26 septembre 1956 sur les explosifs⁴⁰;
- il en est de même en matière de police de la navigation aérienne régie par la loi du 27 juin 1937 et l'arrêté royal du 14 mai 1973⁴¹;
- il en est de même à propos du régime établi par l'arrêté de l'Exécutif wallon du 4 juillet 1991 relatif aux modalités d'épandage des effluents d'élevage⁴²;
- on estime qu'il en est de même relativement aux déversements d'eaux usées réglés par le décret wallon du 7 octobre 1985⁴³;
- qu'il en est de même relativement aux établissements et actes visés par le décret flamand relatif à l'autorisation antipollution du 28 juin 1985 et le Vlarem, par le décret flamand relatif aux eaux souterraines, et le décret flamand relatif aux déchets^{44/45}.

Ces régimes particuliers excluent la compétence réglementaire générale des communes et la compétence de police générale du bourgmestre. Ce dernier est toutefois tenu d'appliquer ces législations de police spéciale (NLC, art. 133), à moins qu'elle ne charge d'autres organes de la commune de leur exécution.

Notons que ces mesures détaillées doivent être en vigueur au moment où l'autorité de police générale intervient. La seule existence d'une habilitation donnée au Roi par une loi de cadre ne suffit pas à exclure la compétence de police générale⁴⁶.

³⁶ C.E., sa Bayer Ryckman, n° 18.474, 11.10.1977. Pourtant, les conditions d'application des art. 21 et 22, RGPT n'étaient sans doute pas remplies; Civ. Namur, 11.12.1992, *JT*, 1993, p. 448.

³⁷ C.E., Bourgmestre de la Commune de Teuven, n° 14.640, 30.3.1971, rec., p. 381; C.E., Agglomération bruxelloise, n° 19.314, 6.12.1978, rec., p. 1251; Cass., 6.9.1984, *Pas.*, 1984, I, n° 16, p. 29.

³⁸ On s'accorde à dire que dans ces cas d'application du RGPT, le bourgmestre qui intervient sur la base de la police spéciale est un organe déconcentré de l'Etat [ou de la Région]; voy. J.-M. Favresse, *op. cit.*, p. 16 et Y. Lejeune, *op. cit.*, n° 33.

³⁹ Voy. en matière de police nucléaire avant la L. 14.7.1983, C.E., Bourgmestre de la ville de Huy, n° 20.485, 27.6.1980, rec., p. 922.

⁴⁰ C.E., n° 39.196, 8.4.1992, Rec.

⁴¹ C.E., Verhoonhove, n° 43.600, 1.7.1993, *TGEM*, 1994, p. 186; en bref par M. Boverie, in *Mouv. comm.*, 1994, p. 592.

⁴² Q.R., Rég. wall., 30.4.1993, p. 30.

⁴³ I. Kovalovszky, *Le pouvoir réglementaire des communes en matière de protection de l'environnement*, Ann. Dr. Louvain, 1991, p. 351 et s., spéc. p. 400 qui se réfère aux travaux préparatoires du décret.

⁴⁴ H. Bocken, *Milieuwetgeving en onroerende goederen. Aansprakelijkheid voor de kosten van bodemsanering*, *T.P.R.*, 1992, pp. 7 et ss., spéc. n° 7.

⁴⁵ Voy. aussi Cass. 24.4.1939, *Pas.*, I, p. 199; C.E., Van Bael, n° 8.744, 12.7.1961; P. Gilliaux, *Le concours de tutelles administratives*, Bruxelles, Nemesis, 1990, p. 29.

⁴⁶ C.E., Commune d'Etterbeek, n° 15.973, 10.7.1973, rec. p. 619; C.E., Chevron Oil Belgium, n° 22.292, 28.5.1982, *APT*, 1982, rapport M. Dumont, p. 198.

Encore faut-il préciser que cette exclusion par le régime complet et détaillé ne se produit, à notre sens, que dans l'espace d'intersection de l'ordre public général et de l'ordre public spécial en question⁴⁷ et dans le cas où les mesures de police spéciale permettent de faire face au risque d'atteinte à l'ordre public général⁴⁸.

Dans l'arrêt Bayer-Ryckman⁴⁹, le Conseil d'Etat a procédé à une substitution de motifs pour éviter d'annuler l'acte du bourgmestre fondé sur la seule police générale.

Si l'autorité donne un double fondement à son acte et que l'un justifie l'acte de police spéciale, il n'y aura pas lieu à annulation⁵⁰.

2. Limites de cette exclusion de principe

Telle qu'elle vient d'être formulée, cette exclusion de la police générale par la police spéciale apparaît trop étendue. Il ne faut exclure en effet que les interventions de police générale qui apparaissent comme la formulation de conditions d'exploitation visées par la législation de police spéciale.

En revanche, les règlements de police à portée plus large, c'est-à-dire ceux qui ne visent pas spécialement les établissements classés par la police spéciale, doivent aussi s'appliquer à ceux-ci⁵¹. Tel est le cas d'une obligation de déneiger les trottoirs, mise à charge des riverains valides⁵².

3. Intervention expresse du législateur

Parfois, enfin, le législateur intervient lui-même pour exclure la compétence de police générale. Tel est le cas en matière nucléaire, dans la loi du 14 juillet 1983. Cette option a été reconduite par la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et à l'agence fédérale de contrôle de l'énergie nucléaire.

⁴⁷ C.E., Van Bael, n° 8.744, 12.1.1961; C.E., bvba Sunset, n° 40.651, 8.10.1982, *T.B.P.*, 1993, p. 480, absence d'intersection.

⁴⁸ I. Kovalovszky, *Le pouvoir réglementaire des communes en matière de protection de l'environnement*, Ann. Dr. Louvain, 1991, pp. 351 et ss., spéc. p. 373 et p. 375; C.E., Huberty, n° 45.768, 26.1.1994, relatif aux établissements hôteliers en Communauté française; C.E., Huberty, n° 50.242, 16.11.1994; également en matière de police de la sécurité du passage, Cass., 1.2.1973, *Pas.*, et Y. Lejeune, *op. cit.*, spéc. n° 28 et note 99.

⁴⁹ Précité.

⁵⁰ C.E., n.v. Mardi et M. Oosterlinck, n° 44.717, 26.10.1993, *TMR*, 1994, p. 39 (Milieuvergunningsdecreet, art. 31 et NLC, art. 133 et 135).

⁵¹ I. Kovalovszky, *op. cit.*, p. 380; B. Jadot, J.-P. Hannequart, E. Orban de Xivry, *Le droit de l'environnement*, Bruxelles, De Boeck, 1988, p. 63.

⁵² Reste, en outre, la compétence réglementaire générale des communes, par exemple fiscale, qui n'est pas atteinte par l'exclusion de la police générale, I. Kovalovszky, *op. cit.*, p. 373.

Nous reviendrons plus loin sur la question de répartition institutionnelle de compétence que pose ce genre d'intervention.

Section 2 - Police générale complémentaire et police générale résiduelle

Le domaine de la police générale complémentaire est l'espace dans lequel il y a intersection entre l'ordre public général et l'ordre public spécial, où des mesures de police spéciale existent et où ces mesures de police spéciale pourraient être complétées par des prescriptions de police générale.

Dans ces cas où la police spéciale saisit et règle effectivement une matière de façon détaillée, l'intervention de police générale complémentaire, plus sévère, ne serait alors admise que sur la base d'un texte exprès⁵³. Cependant, la Cour de cassation a déjà vu le fondement d'un pouvoir complémentaire dans les travaux préparatoires d'une loi de police spéciale relative aux jeux et paris⁵⁴. La doctrine a préconisé de reconnaître l'existence d'un pouvoir de police complémentaire communal en matière de lutte contre la pollution atmosphérique en se fondant sur les travaux préparatoires de la loi du 28 décembre 1964⁵⁵. Le Conseil d'Etat ne l'a toutefois pas admis dans un cas où il constatait que la réglementation spéciale était complète⁵⁶.

Cette habilitation spécifique n'est, bien entendu, pas requise en dehors de l'intersection avec l'ordre public spécial, c'est-à-dire si la mesure de police générale peut se justifier par la nécessité de sauvegarder un aspect de l'ordre public général qui n'est pas couvert par la police spéciale en question, fut-elle complète dans son champ d'application. En effet, l'autorité communale "peut se demander quels sont les troubles à l'ordre public, tranquillité et sécurité qui ne peuvent être combattus en appliquant la réglementation spéciale de protection de l'environnement et qui peuvent par conséquent être empêchés en application de la compétence de police générale attribuée aux communes par l'article 135 de la nouvelle loi communale"⁵⁷.

Dans une telle hypothèse, l'action de police générale n'est pas complémentaire, elle est résiduelle.

Dans les secteurs de l'environnement où la police spéciale fait défaut, l'intervention de police générale peut donc être justifiée. De nombreuses illustrations sont données dans la matière de la protection contre les troubles noctur-

⁵³ Rapp. I. Kovalovszky, *op. cit.*, p. 387; en sens contraire, Y. Lejeune, *op. cit.*, n° 28.

⁵⁴ Cass., 19.9.1979, *Pas.*, I, p. 67; Cass. 21.5.1980, *Pas.*, I, p. 1153, concl. R. Charles.

⁵⁵ H. Bocken, *De bestrijding van de luchtverontreiniging: verboden terrein van de gemmentelijke overheden, R.W.*, 1972, col. 639.

⁵⁶ C.E., Chevron Oil Belgium, n° 22.292, 28.5.1982, *APT*, 1982, rapport M. Dumont, p. 198.

⁵⁷ C.E., bvba Reno amusement Park, n° 43.527, 29.6.1993, *TBP*, 1994, p. 147, extr. Rapport F. De Buel.

nes⁵⁸. Il a été jugé aussi que la commune peut adopter un règlement imposant de clôturer les terrains de tennis et de golf en vue de protéger la sécurité publique menacée par les balles errantes⁵⁹. En droit administratif français, le texte équivalent à celui de l'article 135, par. 2, 5°, de la nouvelle loi communale, qui fait de la prévention des accidents et fléaux calamiteux un objet de police communale, a été complété d'une attribution expresse de compétence relative aux pollutions de toute nature (art. 131-2, 6°, du Code des communes)⁶⁰.

A l'action résiduelle se rattachent également les interventions de police générale pour saisir des faits que la police spéciale a exclus de son champ d'application ou qu'elle n'y a pas encore inclus, sans pour autant prohiber expressément l'intervention de police générale.

- Ainsi, en ayant constaté que le territoire de la commune de Seneffe n'était pas inclus par l'arrêté royal du 26 juillet 1971 dans les zones spéciales de protection contre la pollution atmosphérique, le Conseil d'Etat a considéré que la mesure de police générale pouvait être admise⁶¹.

- Ainsi l'intervention de police générale est-elle admise relativement aux établissements qui ne sont pas inclus dans la liste des établissements classés par le RGPT, comme les engins de foire⁶² ou les activités artisanales non visées par le RGPT⁶³.

- Ainsi, puisque la loi du 24 juillet 1973 sur la fermeture obligatoire du soir dans le commerce, l'artisanat et les services exclut les débits de boisson de son champ d'application, il y a place pour une intervention mesurée de police générale communale⁶⁴.

Il convient à présent d'introduire la réforme de l'Etat dans notre développement.

⁵⁸ C.E., Sound Processing Systems, 16.12.1992, *JLMB* 1993, p. 304, extr. avis M. Quintin; CE, sprl Fedala, 12.7.1993, *JLMB*, 1993, p. 1442., note J.-F. Neuray, *Le décret d'Allarde au secours des noctambules, ou faut-il danser comme les communes sifflent?*

⁵⁹ C.E., sprl Golf Practice Club, n° 58.673, 20.3.1996.

⁶⁰ Pour une discussion de la compétence d'exercer le pouvoir de police générale par le maire ou le préfet, au moyen de limitations à l'usage des ressources en eau, C.E., fr., Ministre de l'Environnement, 22.2.1997, Dr. Adm., *Juris-classeur*, avril 1997, note D.P.

⁶¹ C.E., Chevron Oil Belgium, n° 22.292, 28.5.1982, *APT*, 1982, rapport M. Dumont, p. 198. C'est ensuite en observant qu'un autre arrêté avait établi un régime complet que la police générale a été exclue.

⁶² Question parlementaire et réponse rapportée in *TBP*, 1995, p. 257 et in *Mouv. comm.*, 1994, p. 599.

⁶³ I. Kovalovszky, *op. cit.*, pp. 388-389.

⁶⁴ C.E., bvba Sunset, n° 40.651, 8.10.1982, *T.B.P.*, 1993, p. 480; C.E., Sound Processing Systems, 16.12.1992, *JLMB* 1993, p. 304, extr. avis M. Quintin; C.E., sprl Fedala, 12.7.1993, *JLMB* 1993, p. 1442, note J.-F. Neuray, *Le décret d'Allarde au secours des noctambules, ou faut-il danser comme les communes sifflent?*

Section 3 - Compétence régionale, police spéciale complémentaire et police générale complémentaire

1. Police générale complémentaire attribuée par le législateur fédéral

Revenons d'abord à l'attribution expresse de pouvoirs de police complémentaires. Le texte qui attribue le pouvoir de police générale complémentaire doit émaner du législateur compétent. En principe, il s'agit du législateur fédéral, compétent en matière d'ordre public général. En l'état actuel de la réforme de l'Etat, cela ne pose pas de problème quand la matière de police spéciale ressortit à la compétence fédérale⁶⁵. Il n'y a pas de difficulté non plus lorsqu'il faut appliquer des législations de police qui ont été adoptées à un moment où le législateur fédéral exerçait encore la compétence de police spéciale comme en matière de bruit, matière aujourd'hui largement régionalisée (L. 18.7.1973, art. 13, rel. à la lutte contre le bruit). Dans ce cadre, la commune peut adopter des dispositions plus sévères ou plus étendues que les arrêtés d'exécution de la loi du 18 juillet 1973, en se fondant sur l'ordre public général⁶⁶.

2. Pouvoir de police complémentaire attribué par le législateur régional

Cependant, c'est le législateur régional qui a la compétence de police spéciale en matière d'urbanisme. C'est également lui qui est la plupart du temps compétent en matière d'environnement (L. spéc. de réformes institutionnelles, art. 6).

Ce législateur régional peut attribuer des missions aux communes et aux provinces dans le champ des matières régionales (art. 46 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980)⁶⁷. Il ne s'en prive d'ailleurs pas dans les décrets et ordonnances de police spéciale. Il peut aussi organiser des tutelles "spécifiques" sur les actes que les communes adoptent dans ces matières de police qui ressortissent à la compétence régionale⁶⁸. L'article 119 de la nouvelle loi communale fait aux communes l'obligation de respecter la législation régionale.

⁶⁵ Voy. NLC, art. 121, relatif à la police complémentaire de la prostitution; Cass. 9.1.1996, Rec. Arr. Cass., 1996, p. 185.

⁶⁶ Ch. Berrewaerts, *La compétence des pouvoirs locaux en matière de protection contre le bruit*, in *Droit de l'environnement*, Développements récents, II, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, pp. 83 et ss.; E. Stassijns, note critique sous Corr. Gand, 3 mars 1994 et Pol. Eeklo, 7 décembre 1993, *J.J.P.*, 1995, p. 45.

⁶⁷ Sur cette disposition, Y. Lejeune, *op. cit.*, n° 12.

⁶⁸ C.A., 22.6.1994, 49/94, *M.B.* 6.7.1994, motif B.8.1.

Le législateur régional peut aussi attribuer aux communes un pouvoir de police complémentaire. Il ne s'agira toutefois pas d'un pouvoir complémentaire de police générale mais bien d'une compétence communale complémentaire de police spéciale. Ainsi, le décret wallon du 6 avril 1995 "octroyant aux autorités communales le droit d'édicter des mesures complémentaires en matière de conservation de la nature" insère un article 58quinquies dans la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Ce texte dispose: "Les conseils communaux peuvent, conformément à l'article 119 de la loi communale, prendre pour tout ou partie du territoire communal des règlements ou ordonnances plus stricts que les dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales ou animales non gibiers". Une tutelle d'approbation est organisée. Il est d'important d'observer qu'il s'agit d'un pouvoir de police spéciale complémentaire et non un appel à la police générale communale car l'ordre public qui justifie les mesures de police communale complémentaire n'est pas l'ordre public général mais l'ordre public spécial défini par la loi sur la conservation de la nature.

A notre sens, le législateur régional reste toutefois dans sa compétence en précisant que le régime de police spéciale qu'il adopte ne porte pas préjudice au régime de police générale. Dans ce cas, en effet, le législateur de police spéciale n'empiète pas sur la compétence de police générale. Il en prend acte et donne l'information qu'il ne convient pas d'interpréter le régime de police spéciale mis en place par lui comme un système détaillé et complet qui devrait exclure la police générale en application des principes rappelés plus haut.

En revanche, il ne revient pas à l'auteur régional d'une police spéciale d'exclure la police générale car il ne peut intervenir dans le champ de celle-ci. S'il intervient pour exclure, c'est généralement qu'il s'adresse à une compétence qu'il ne crée pas. S'il exclut l'intervention de police communale, c'est la police générale qui est visée et il n'est pas compétent pour le faire⁶⁹.

Il ne revient pas non plus au législateur régional de donner ordre à la commune d'exercer son pouvoir de police générale. Des injonctions d'exercer une compétence de police, formulées dans un décret, sont nécessairement relatives à une police spéciale, sinon elles excèdent la compétence régionale de principe. Ainsi, l'article 35, par. 2, du décret wallon sur la protection des eaux de surface contre la pollution fait aux communes l'obligation d'adopter un règlement qui complète les règlements régionaux sur l'égouttage. A notre sens, le règlement communal en question est un règlement de police spéciale dicté par l'ordre public spécial de protection des eaux, plus large sans doute que l'ordre public général

⁶⁹ En revanche, on vient de le voir, la jurisprudence continue de permettre l'exclusion *implicite* par le législateur régional de la compétence de police générale quand celui-ci établit un régime de police spéciale complet. Dans le même ordre d'idées, il est admis que le législateur régional, incompétent pour régler la compétence du Conseil d'Etat et la recevabilité des recours introduits devant cette haute juridiction, créée pourtant des cas d'irrecevabilité en organisant des recours administratifs qui sont alors considérés comme des préalables obligatoires à l'exercice du recours pour excès de pouvoir contre les actes qui peuvent faire l'objet de ces recours...

de salubrité, mais aussi différent de ce dernier sur lequel les règlements communaux d'égouttage étaient antérieurement fondés⁷⁰. "L'autonomie communale" est donc respectée mais elle s'exerce dans le champ d'une police spéciale⁷¹.

L'article 21, par. 2, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets se prête à la même analyse. Le législateur y établit que: "*le conseil communal fixe, par règlement communal et en conformité avec le présent décret, les mesures adéquates pour la gestion des déchets ménagers ainsi que les modalités d'exercice du droit d'enlèvement*".

Le par. 3 donne aussi certaines compétences aux communes. Il nous paraît que malgré le mot "gestion", ce texte fait aux communes l'obligation de prendre des mesures qui peuvent être des mesures de police. S'agit-il d'attribuer des pouvoirs de police générale ou de police spéciale? On hésitera à répondre car les travaux préparatoires qui explicitent la portée de cette disposition contiennent l'affirmation que les décrets révolutionnaires qui fondaient la police générale avant l'article 135 de la nouvelle loi communale restent d'application⁷². Cette opinion doit pourtant être prise avec réserve. L'ordre public qu'il faut sauvegarder est en effet celui que le décret cherche à assurer; cela ressort formellement du texte de l'article 21, par. 2. Il faut donc se reporter notamment à l'article 1^{er} du décret relatif aux déchets qui définit l'ordre public poursuivi par cette législation relative aux déchets, c'est-à-dire la protection de l'environnement et de la santé, avec une hiérarchie dans les objectifs. Il s'agit bien d'une police communale spéciale complémentaire⁷³.

L'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain habilite les conseils communaux à adopter des règlements de bruit qui respectent les dispositions et objectifs du plan. La procédure d'adoption du règlement communal et notamment la participation sont réglées (art. 8). Le chapitre IV de l'ordonnance, relatif à la "*lutte contre le bruit sur la voie publique*", poursuit un ordre public proche de l'ordre public général et impose directement des obligations aux usagers, fait des interdictions et donne au bourgmestre le pouvoir de délivrer certaines autorisations. On ne peut y voir qu'une intervention de police spéciale du bruit. Cette ordonnance abroge la loi du 18 juillet 1973, y compris l'article qui habilitait expressément les communes à adopter des mesures de police générale complémentaire. A côté de la police spéciale

⁷⁰ Exposé des motifs du projet de décr. mod. décr. 7.10.1985, Doc. Cons. Rég. Wall., 245 (1993-1994)/1, p. 2 et Rapport, p. 5.

⁷¹ Comp. *Mouv. comm.* 1995, p. 580. Comp. aussi, exposé des motifs du projet de décr. modifiant décr. 7.10.1985, Doc. Cons. Rég. Wall., 245 (1993-1994)/1, p. 2; M. Boverie, *Les communes et l'égouttage*, Bruxelles, Union des Villes et Communes de Wallonie, 1995, p. 13.

⁷² Exposé des motifs, Doc. Parl. Wall. 49 (S.E. 1995)/1, p. 19. En même temps, on affirmait ne rien reprendre aux communes et aux décisions d'intercommunalisation antérieures au décret.

⁷³ Eg. art. 15, par. 2, du décret flamand relatif à la prévention et à la gestion des déchets. Dans l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 12.7.1995, 61/95, *M.B.* 2.9.1995, le ramassage et la collecte des déchets ménagers sont des tâches d'intérêt général.

complémentaire prévue par l'ordonnance, l'existence d'une compétence de police générale dépend désormais de l'application des principes de la matière, c'est-à-dire de la nature actuelle, détaillée et précise du régime mis en place.

Section 4 - Cumul de la police générale et de polices spéciales

En dehors des cas déjà examinés où l'ordre public spécial et la police spéciale absorbent l'ordre public général et la police générale, il est possible que la police générale et la police spéciale trouvent à s'appliquer, chacune dans son champ d'application, à un même acte matériel. Il y a alors cumul de la police générale et spéciale. En voici deux illustrations.

Un acte autorisé par une législation de police spéciale peut matériellement causer un trouble à l'ordre public général qui n'avait pas à être apprécié par l'autorité de police spéciale. Par exemple, des motifs de police générale peuvent justifier l'interdiction d'un dispositif de publicité soumis à permis d'urbanisme, même si ce permis a été délivré⁷⁴.

Il se peut aussi que l'acte ordonné sur la base de la législation de police générale entre dans le champ d'application d'une police spéciale. Dans ce cas, l'ordre de police générale ne peut être exécuté que dans le respect de la police spéciale⁷⁵.

Ainsi, la démolition d'un immeuble qui menace ruine ordonnée valablement par le bourgmestre en vue de maintenir l'ordre public général ne peut être exécutée que si l'acte de démolition fait l'objet d'un permis d'urbanisme⁷⁶. Ainsi encore, l'ordre de démolir un immeuble classé comme monument ne peut être exécuté qu'après déclassement ou procédure analogue réglée par le législateur régional compétent en matière de monuments et sites⁷⁷. Il faut donc appliquer ici le principe du cumul des polices qui est d'application usuelle dans le règlement des conflits entre polices spéciales.

⁷⁴ C.E., Demeulder, n° 40.945, 4.11.1992.

⁷⁵ L'on pourrait aussi examiner la mesure dans laquelle la validité des ordres de police générale est conditionnée par le respect des actes réglementaires adoptés dans le champ des polices spéciales. Sur la portée des effets réglementaires, voy. B. Jadot, *La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions contradictoires?*, *Aménagement*, 1989, pp. 90 et ss.; M. Pâques, *Les instruments normatifs de l'aménagement du territoire (plans, schémas et règlements)*, Liège, Commission Université-Palais, mai 1997, pp. 263-347; C.E., Province de Flandre Occidentale, n° 34.062, 15.2.1990, *R.W.*, 1991-1992, p. 229.

⁷⁶ C.E., Van Campenhout, n° 69.310, 30.10.1997, *Rev. dr. comm.*, 1998, p. 60; cette opinion n'est pas expressément affirmée dans l'arrêt C.E. 25.9.1995, Ligue Royale Belge pour la protection des oiseaux, n° 55.378, *Am.-Env.*, 1996, pp. 207 et ss., obs. M. Pâques, Ch.-A. Morand et G. Martin.

⁷⁷ Art. 202, par. 2, du nouveau CWATUP; art. 12, par. 7, et 28, par. 8, de l'ordonnance 4.3.1993 rel. à la conservation du patrimoine immobilier.

Toutefois une exception bien compréhensible à la règle du cumul doit être admise. En effet, s'il y a péril en la demeure et qu'il faille prendre et exécuter une mesure de démolition de police générale dans une urgence telle que les procédures spéciales ne puissent être raisonnablement menées à leur terme avant d'agir, l'obstacle tiré de la règle du cumul doit céder⁷⁸. L'exception est reconnue par le Conseil d'Etat en cas d'extrême urgence, c'est-à-dire de force majeure, comme l'énonce cette haute juridiction, dans l'arrêt Van Campenhout⁷⁹.

Cependant, les objets des polices spéciales doivent être pris en considération dans la mesure du possible. C'est ce que dicte le principe de proportionnalité. Ce principe est bien connu des autorités de police générale qui ne peuvent apporter aux libertés publiques, y compris à la propriété, que des restrictions adéquates et proportionnées aux nécessités de l'ordre public. Le principe de proportionnalité doit également s'appliquer dans le rapport aux polices spéciales. Un *obiter dictum* d'une décision du tribunal de police de Beringen nous semble trop peu nuancé, qui considère qu'une mesure de police générale de démolition d'un moulin est illégale parce que le moulin avait été classé comme monument en application de la police spéciale des monuments et des sites⁸⁰. Nous approuvons, au contraire, une décision de la Cour d'appel de Bruxelles qui admet que la loi de police du patrimoine culturel ne s'opposait pas à la légalité de la mesure de démolition d'un immeuble classé détruit par un incendie. La cour relève en effet que le bourgmestre avait ordonné des travaux d'étalement pour ce qu'il était possible de maintenir et la démolition de la partie des ruines du bâtiment classé qui constituaient un danger pour la sécurité publique⁸¹.

La Cour d'arbitrage a dû examiner la conformité aux règles répartitrices de compétence de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier dont un article dispose: "*Par dérogation aux articles 133 et 135 de la nouvelle loi communale [...], le bourgmestre ne peut ordonner la démolition totale ou partielle d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde sans notifier sa décision à l'Exécutif. La décision du bourgmestre est soumise à l'approbation de l'Exécutif. Cette décision du bourgmestre devient exécutoire de plein droit s'il n'est pas intervenu de décision contraire notifiée dans le délai*

⁷⁸ C'est ce qu'expriment, à notre sens, les travaux préparatoires du décret de la Communauté française qui est à l'origine de l'actuel art. 202 du nouveau CWATUP, où il est question du pouvoir du bourgmestre qui "*devrait s'exercer dans les cas de force majeure*"; on y lit que "*plusieurs membres sont d'avis que l'autorité du bourgmestre ne peut être remise en question dans tous les cas où l'organisation de la sécurité revêt un caractère d'urgence*" (Rapport 24.6.1987, Doc. Cons. Comm. fr. 32 (1985-1986)/27, p. 11). Les travaux préparatoires de l'ordonnance bruxelloise traduisent la même conception (Rapport, Doc. Cons. rég. Brux.-Cap., A-165/2-92/93, p. 46).

⁷⁹ Précité; dans le même sens P. Nihoul et D. Lagasse, *Les permis de bâtir ou d'urbanisme*, in *L'urbanisme dans les actes*, sous la direction de O. Jamar, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 337 et ss., spéc. p. 351.

⁸⁰ Pol. Beringen, 9.12.1964, *R.W.*, 1965, col. 1323.

⁸¹ Bruxelles, 25.9.1986, *R.W.*, 1986-1987, p. 2150. Aussi une circulaire flamande du 6.4.1998, *M.B.* 16.5.1998, qui préconise les mêmes principes de proportion et de conservation maximale de l'immeuble classé quand il faut néanmoins démolir.

de quarante jours suivant la lettre de notification du bourgmestre" (art. 12, par. 7, et 28, par. 8, à propos des biens classés).

Ce texte de droit bruxellois s'inspire du texte wallon contenu à l'article 202, par. 2, du nouveau CWATUP qui est lui-même la reproduction du texte adopté en son temps par la Communauté française, dont les travaux préparatoires ne sont pas d'une grande clarté⁸². Le droit wallon a plus ou moins la même portée même s'il évite les mots "approbation": "*Par dérogation aux articles 133 et 135, par. 2, alinéa 2, 1°, de la loi communale, lorsqu'un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé menace ruine, le bourgmestre ne peut en ordonner la démolition partielle ou totale sans notifier sa décision à l'Exécutif. Cette décision est exécutoire dans les dix jours qui suivent la réception de cette notification, si l'Exécutif ne l'a pas suspendue par lettre recommandée*"⁸³.

La Cour a vu dans la mesure en question une tutelle spécifique dont l'organisation ressortit à la compétence régionale. Remarquons que la Cour d'arbitrage n'a pas considéré que la Région bruxelloise avait empiété sur la compétence fédérale. Elle n'a donc pas cherché à valider la disposition en recourant aux pouvoirs implicites mais a plutôt examiné si cette intervention de compétence régionale ne rendait pas: "*impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre des compétences législatives de l'autorité fédérale aux termes de l'article 162 de la Constitution et en vertu desquelles elle a confié à la vigilance des communes "la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques"*" (NLC, art. 135, par. 2, al. 2, 1°)".

Dans son arrêt du 22 juin 1994, 49/94, elle a conclu que ce n'était pas le cas et que l'ordonnance était valide⁸⁴.

Ce critère de bon voisinage institutionnel dans l'exercice de la compétence⁸⁵ avait déjà été annoncé en matière d'environnement dans l'arrêt n° 54, quand la Cour avait estimé que l'exercice de la compétence complète de la Région en matière d'urbanisme pouvait en fait rendre impossible une politique fédérale dans le domaine nucléaire et qu'il ne convenait pas, en droit, que la Région rende impossible ou exagérément difficile cette politique fédérale⁸⁶. C'était reconnaître le cumul des polices. Cette option a été confirmée⁸⁷.

⁸² Voy. une analyse par M. Boes, *Le décret 17.7.1987 relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier de la communauté française*, *Aménagement* 1988, pp. 106 et ss., spéc. p. 109 et A.-M. Draye, *Monumenten en Landschappen in België*, Maklu, 1993, p. 241. Le Conseil d'Etat a préconisé une interprétation restrictive de la disposition, Doc. Cons. Comm. fr., 189/1 (1984-1985), p. 16.

⁸³ Sur ce texte, P. Thiel, in *Commentaire systématique du "nouveau" CWATUP*, Diegem, Kluwer, 1998, sub. art. 202.

⁸⁴ C.A., 22.6.1994, 49/94, *M.B.* 8.7.1994.

⁸⁵ Qu'on n'oserait appeler principe de loyauté depuis que la loyauté est devenue une question de conflits d'intérêts (Const., art. 143).

⁸⁶ C.A., 24.5.1988, 54, *M.B.* 11.6.1988.

⁸⁷ C.A., 12.7.1995, 57/95, *M.B.* 1.9.1995, motif B.7.

Dans l'arrêt 49/94, la Cour a notamment constaté que d'autres mesures de police générale comme l'étañonnement et l'interdiction d'accès n'étaient pas soumises à cette tutelle spécifique⁸⁸.

Quelle est la portée d'une telle disposition? Est-elle bien de faire porter un contrôle régional sur l'ordonnance de police générale? Il faut s'entendre sur les mots. Certes, le législateur aurait pu mieux s'exprimer. Cependant, à notre sens, il n'entend pas créer un cas de dérogation à l'article 133 ou à l'article 135. En effet, l'appréciation de l'exécutif prévue dans le décret ou l'ordonnance ne porte ni sur la légalité, ni sur l'opportunité de l'ordre de démolir envisagé sous l'angle de l'ordre public général. C'est l'acte de démolir tout court qui fait l'objet d'un examen sous l'angle de la police du patrimoine culturel. Il s'agit tout simplement des conséquences du cumul des polices. La région ne fait rien qu'intervenir dans le cadre d'un ordre public spécial dont la sauvegarde lui revient. Dans le champ de sa compétence - la police spéciale des monuments et des sites -, le législateur régional prend acte des ordres de police générale et organise l'information et une procédure de déclassement d'extrême urgence pour lever l'obstacle à l'exécution de l'ordre de police générale.

En définitive, dans une situation de cumul, l'absence d'une mesure de compétence régionale comme celle dont la Cour d'arbitrage a constaté la validité, aurait rendu bien plus difficile l'exécution des mesures de police générale, sauf urgence, bien entendu.



⁸⁸ La Cour juge que "les autres mesures de police [que la démolition] permettant d'assurer la sécurité publique telles que l'interdiction d'accès et l'étañonnement peuvent encore être prises par le bourgmestre sans que doive intervenir l'autorité de tutelle". Et quant aux mesures de démolition partielle ou totale, "les dispositions contestées ne privent pas le bourgmestre de toute compétence à leur égard: il reste l'autorité habilitée à ordonner une telle démolition et la Cour ne peut présumer que, même en cas d'extrême urgence, l'autorité de tutelle restera inactive pendant quarante jours, ce délai étant un maximum". Des indications concordantes figurent dans les travaux préparatoires (Rapport, Doc. Cons. rég. Brux.-Cap., A-165/2-92/93, p. 50). Ég. C.E., sa M. Moureau et sa Compagnie Immobilière de Financement Cimofin, n° 77.433, 7.12.1998.

LE CADRE DE VIE: APPROCHE PRATIQUE

MICHELE BOVERIE

PREMIER CONSEILLER A L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

Introduction

En matière de cadre de vie, l'évolution juridique des vingt dernières années, voire même du siècle, témoigne d'un mouvement largement centralisateur ramenant le pouvoir de décision vers l'autorité supérieure et ce, même si la commune a toujours joué et joue encore, en ce domaine, un rôle "pivot" important.

Chargée d'une foule de devoirs concernant le cadre de vie, la commune a, paradoxalement, perdu de plus en plus d'autonomie en la matière, ou du moins, et nous tenterons de le démontrer dans les lignes qui suivent, celle-ci a fondamentalement changé de nature.

Nous diviserons notre propos en trois chapitres.

Dans le premier, nous traiterons de la protection du cadre de vie par les articles 117-119 et 135 de la nouvelle loi communale, creusets de l'autonomie communale et des pouvoirs de police généraux des communes.

Le second s'inscrira en contrepied du premier puisqu'il aura pour thème la protection du cadre de vie par les polices spéciales (urbanisme et établissements classés). Nous y verrons si une quelconque "autonomie" y a encore droit de cité.

Enfin, le dernier chapitre traitera de l'autonomie communale dans le droit nouveau de l'environnement.