Cour constitutionnelle

# Arrêt n° 128/2025
# du 25 septembre 2025
**Numéros du rôle : 8392 et 8396**

*En cause* : les recours en annulation totale ou partielle du décret flamand du 26 avril 2024 « modifiant divers décrets, en ce qui concerne la mise en œuvre du Décret-cadre Maintien flamand du 14 juillet 2023 », introduits par le Gouvernement de la Communauté française et par le Gouvernement wallon.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Joséphine Moerman, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

## I. *Objet des recours et procédure*

Par deux requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 16 et 17 décembre 2024 et parvenues au greffe les 17 et 19 décembre 2024, des recours en annulation totale ou partielle du décret flamand du 26 avril 2024 « modifiant divers décrets, en ce qui concerne la mise en œuvre du Décret-cadre Maintien flamand du 14 juillet 2023 » (publié au *Moniteur belge* du 17 juin 2024) ont été introduits respectivement par le Gouvernement de la Communauté française, assisté et représenté par Me Jérôme Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, et par le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me Michel Kaiser, avocat au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8392 et 8396 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires (dans les deux affaires) ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Bruno Lombaert, Me Roxane Delforge et Me Matthieu Nève de Mévergnies, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Aube Wirtgen et Me Sietse Wils, avocats au barreau de Bruxelles, et par Me Stefan Sottiaux, Me Claire Buggenhoudt et Me Joos Roets, avocats au barreau d'Anvers.

La partie requérante dans l'affaire n° 8396 a introduit un mémoire en réponse.

Des mémoires en réplique (dans l'affaire n° 8396) ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;

- le Gouvernement flamand.

Par ordonnance du 2 juillet 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteures Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré.

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

## II. *En droit*

*- A -*

*Quant à l'objet des recours et à leur recevabilité, et quant à l'intervention*

A.1.1. À titre principal, la partie requérante dans l'affaire n° 8392, le Gouvernement de la Communauté française, demande l'annulation intégrale du décret flamand du 26 avril 2024 « modifiant divers décrets, en ce qui concerne la mise en œuvre du Décret-cadre Maintien flamand du 14 juillet 2023 » (ci-après : le décret du 26 avril 2024). À titre subsidiaire, elle demande l'annulation des articles 2 à 16, 19, 5°, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 63, 86, 88, 92, 104, 105 à 116, 118, 124, 131 et 133 de ce décret.

A.1.2. La partie requérante dans l'affaire n° 8396, le Gouvernement wallon, demande l'annulation des articles 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 12, 13, 16, 19, 5°, 42, 43, 47, 48, 49, 51, 52, 63, 86, 88, 92, 104, 105 à 116, 118, 124, 131 et 133 du décret du 26 avril 2024, mais uniquement en ce que ces dispositions ont pour effet de rendre les articles 42, 46, 55, 68, 74 et 96, alinéa 3, du décret-cadre flamand du 14 juillet 2023 « relatif au maintien de la réglementation flamande » (ci-après : le décret-cadre du 14 juillet 2023) applicables à d'autres réglementations.

A.1.3. Le Conseil des ministres intervient à l'appui des recours en annulation.

A.2.1. Le Gouvernement flamand fait tout d'abord valoir que les recours sont partiellement irrecevables faute de griefs exposés.

En ce qui concerne le recours dans l'affaire n° 8392, il constate que les moyens invoqués ne sont pas dirigés contre le décret du 26 avril 2024 dans son intégralité, mais uniquement contre la mise en œuvre concrète, par le biais de ce décret, de l'élargissement des compétences du Collège de maintien. En ce qui concerne les dispositions attaquées à titre subsidiaire, il estime que les griefs invoqués ne portent sur ces dispositions qu'en ce qu'elles étendent les compétences du Collège de maintien. À cet égard, il faut également constater, selon lui, qu'au moins les articles 14, 15 et 46, attaqués, ne présentent aucun lien avec le Collège de maintien. Le Gouvernement flamand fait enfin valoir que les moyens invoqués par la partie requérante dans l'affaire n° 8392 présentent un contenu fort similaire à ceux que cette partie requérante a invoqués dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour n° 23/2025 du 13 février 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.023). Il observe que, par cet arrêt, la Cour a jugé irrecevable la violation invoquée de l'article 184 de la Constitution.

En ce qui concerne le recours dans l'affaire n° 8396, le Gouvernement flamand constate que la partie requérante indique elle-même formellement qu'elle attaque les dispositions entreprises uniquement en ce qu'elles rendent les articles 42, 46, 55, 68, 74 et 96, alinéa 3, du décret-cadre du 14 juillet 2023 applicables à d'autres réglementations, et plus précisément en ce qu'elles étendent les compétences du Collège de maintien. Il observe que l'article 96, alinéa 3, du décret-cadre du 14 juillet 2023 ne concerne pas le Collège de maintien et estime que le recours, à défaut de griefs, est irrecevable en ce que les dispositions attaquées rendent l'article 96, alinéa 3, de ce décret-cadre applicable aux réglementations concernées.

A.2.2. Le Gouvernement flamand estime également que le moyen par lequel le Conseil des ministres invoque la violation de l'article 184 de la Constitution par plusieurs dispositions du décret du 26 avril 2024, en ce que ces dispositions rendent les articles 8, § 2, alinéa 1er, 5° et 7°, 9, § 6, et 97 du décret-cadre du 14 juillet 2023, qui portent sur les compétences de la police fédérale, applicables à plusieurs réglementations, étend l'objet des recours et est dès lors irrecevable. Le Conseil des ministres peut certes invoquer de nouveaux moyens, mais uniquement contre des dispositions que les parties requérantes attaquent de façon recevable.

A.2.3. Le Gouvernement flamand fait ensuite valoir que les recours sont irrecevables, ou à tout le moins non fondés, parce qu'ils sont devenus sans objet à la suite de l'arrêt n° 23/2025 de la Cour, précité. Par cet arrêt, la Cour a en effet annulé rétroactivement les articles 42, 46, 55, 68, 74 et 96, dernier alinéa, du décret-cadre du 14 juillet 2023, qui réglaient l'élargissement des compétences du Collège de maintien. Il relève à cet égard que les dispositions du décret attaqué qui mettraient en œuvre, dans la réglementation flamande, l'élargissement – annulé – des compétences du Collège de maintien ne sont pas encore entrées en vigueur.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante dans l'affaire n° 8396 constate que, par son arrêt n° 23/2025, précité, la Cour a annulé les dispositions du décret-cadre du 14 juillet 2023 qui prévoyaient un élargissement des compétences du Collège de maintien. Elle conteste les exceptions invoquées par le Gouvernement flamand. Elle considère tout d'abord que la Cour a bel et bien annulé l'article 96, alinéa 3, du décret-cadre du 14 juillet 2023. Pour des motifs de sécurité juridique et pour éviter que des dispositions inconstitutionnelles subsistent dans l'ordonnancement juridique, elle est ensuite d'avis qu'il y a lieu d'annuler les dispositions attaquées. Elle estime dès lors que son recours n'a pas perdu son objet.

A.3.2. Le Conseil des ministres considère également que les recours du Gouvernement de la Communauté française et du Gouvernement wallon n'ont pas perdu leur objet.

Quant au fond

A.4. Le premier moyen dans l'affaire n° 8392 est pris de la violation des articles 144 à 146, 160, 161 et 184 de la Constitution, et de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), ainsi que de l'excès de pouvoir.

A.5.1. Dans la première branche du premier moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 8392 fait valoir que l'élargissement des compétences du Collège de maintien réalisé par le décret attaqué vise en réalité à créer un contentieux administratif flamand dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'environnement et des sanctions administratives. Elle estime que cet élargissement de compétences est contraire aux articles 160 et 161

de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 145 et 146 de celle-ci. Elle considère également qu'il résulte de l'article 184 de la Constitution que l'organisation de la police fédérale est une compétence fédérale.

A.5.2. Dans la deuxième branche du premier moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 8392 fait valoir que le décret attaqué est contraire à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, dès lors qu'il ne remplit pas les conditions liées à l'application des pouvoirs implicites. Elle estime que le décret attaqué ne répond pas à la condition de nécessité, étant donné que l'on n'aperçoit pas en quoi l'élargissement des compétences du Collège de maintien serait nécessaire, compte tenu du fait qu'il existe déjà un contrôle juridictionnel, en l'occurrence celui exercé par le Conseil d'État. Selon elle, le législateur décrétal flamand ne pouvait pas non plus invoquer la prétendue spécificité du droit du maintien, dès lors que celui-ci se rapporte à des réglementations flamandes diverses. À son estime, la condition relative à l'incidence marginale sur les compétences fédérales n'est pas non plus remplie, eu égard au nombre élevé de juridictions administratives créées par le législateur décrétal flamand et à l'élargissement progressif de leurs compétences dans les domaines du droit de l'environnement et des sanctions administratives. Elle estime donc que l'incidence du décret attaqué sur les compétences du Conseil d'État et de l'autorité fédérale n'est pas marginale. Enfin, elle considère que la condition en vertu de laquelle la matière doit se prêter à un règlement différencié n'est pas non plus remplie, dès lors que la régionalisation des juridictions administratives par le législateur décrétal flamand a une incidence différenciée sur l'organisation des deux composantes linguistiques du Conseil d'État et conduit à une forme de régionalisation unilatérale du contentieux administratif, laquelle est source d'insécurité juridique pour les justiciables.

A.6. Le Gouvernement flamand estime que, contrairement à ce que soutient la partie requérante dans l'affaire n° 8392, le décret attaqué vise à attribuer au Collège de maintien un contentieux clairement circonscrit et limité, venant compléter les compétences agrégées que cette juridiction exerce déjà. Il se réfère à cet égard aux travaux préparatoires, qui, selon lui, ont clairement démontré que le décret attaqué remplit toutes les conditions liées à l'application des pouvoirs implicites.

A.7. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8392 est pris de la violation de l'article 143 de la Constitution et du principe de la loyauté fédérale, ainsi que de l'excès de pouvoir.

A.8. Selon la partie requérante dans l'affaire n° 8392, la création unilatérale de juridictions administratives par le législateur décrétal flamand et l'élargissement considérable de leurs compétences par le décret attaqué portent atteinte aux compétences du Conseil d'État et à celles des autres juridictions, et entraînent, selon elle, une violation manifeste du principe de la loyauté fédérale. Elle estime que l'autorité flamande aurait dû demander, par exemple par l'intermédiaire de ses représentants au Sénat, à l'autorité fédérale, compétente en la matière, de mener la réforme du contentieux administratif qu'elle envisageait.

A.9. Selon le Gouvernement flamand, la partie requérante dans l'affaire n° 8392 ne démontre pas que le décret attaqué rendrait impossible ou exagérément difficile l'exercice de ses compétences par l'autorité fédérale. Le simple fait que ce décret puisse avoir une incidence sur la politique de l'autorité fédérale ne suffit pas pour conclure à une violation de la loyauté fédérale. Selon lui, l'argumentation de la partie requérante équivaut à vider de sa substance l'autonomie des communautés et des régions.

A.10. Le moyen unique dans l'affaire n° 8396 est pris de la violation des articles 39, 145, 146, 160 et 161 de la Constitution et des articles 10 et 19 de la loi spéciale du 8 août 1980, lus en combinaison ou non avec l'article 143 de la Constitution, en ce que le décret attaqué confie à une juridiction administrative flamande des parties importantes du contentieux administratif relatif à la légalité d'actes juridiques administratifs, alors que l'autorité fédérale est compétente pour l'organisation des juridictions administratives et que les conditions pour l'application des pouvoirs implicites ne sont pas remplies.

A.11.1. La partie requérante dans l'affaire n° 8396 déduit de la jurisprudence de la Cour que les articles 145, 146 et 161 de la Constitution réservent la compétence d'établir des juridictions administratives et d'en définir les attributions et règles de procédure à l'autorité fédérale, étant entendu que les communautés et régions peuvent se prévaloir des pouvoirs implicites pour créer et organiser de telles juridictions.

A.11.2. La partie requérante dans l'affaire n° 8396 renvoie aux avis que la section de législation du Conseil d'État a rendus sur les projets qui ont conduit au décret-cadre du 14 juillet 2023 et au décret attaqué. Elle souligne que, dans les deux avis, le Conseil d'État s'est montré particulièrement critique envers ces projets.

A.11.3. En ce qui concerne la condition de la nécessité liée à l'exercice des pouvoirs implicites, la partie requérante dans l'affaire n° 8396 estime en substance que l'argumentation avancée à ce sujet par le législateur décrétal flamand est manifestement erronée. Selon elle, la spécificité particulière qu'aurait le droit du maintien n'empêche nullement le Conseil d'État de se prononcer sur les actes juridiques s'y rapportant. Elle souligne l'expertise étendue des magistrats du Conseil d'État, l'existence de chambres spécialisées au sein de cette juridiction, ainsi que la présence d'un auditorat. Elle estime en outre qu'on ne saurait étayer la nécessité en invoquant les compétences précédemment attribuées au Collège de maintien sur la base d'un recours aux pouvoirs implicites. Elle fait également valoir qu'il ne faut pas confondre procédure administrative et procédure juridictionnelle. Selon elle, l'argument d'une protection juridictionnelle plus rapide et plus efficace n'est pas sérieux, dès lors que le Conseil d'État est toujours parvenu à se prononcer sur les affaires dont il est saisi.

A.11.4. Quant à la condition exigeant que la matière concernée se prête à un règlement différencié, la partie requérante dans l'affaire n° 8396 estime que le législateur décrétal flamand ne peut invoquer les exceptions à la compétence du Conseil d'État qui existent également au fédéral, puisque c'est le législateur compétent qui les a mises en place. En outre, pour répondre à la question de savoir si la matière se prête à un règlement différencié, le législateur décrétal flamand ne peut se référer aux compétences confiées antérieurement au Collège de maintien sur la base d'un recours aux pouvoirs implicites.

A.11.5. En outre, pour la partie requérante dans l'affaire n° 8396, l'incidence des dispositions attaquées sur les compétences fédérales n'est pas marginale. Selon elle, le simple fait que le Conseil d'État reste le juge de cassation compétent ne peut suffire pour affirmer que l'incidence sur les compétences fédérales est marginale, puisqu'il existe des différences fondamentales entre la procédure de cassation et la procédure d'annulation. Elle estime que les propos tenus par le législateur décrétal flamand sur le nombre limité d'affaires transmises au Collège de maintien sont peu crédibles vu le nombre élevé de domaines dans lesquels des compétences sont transférées et compte tenu du fait que le nombre d'affaires peut varier d'une année à l'autre dans un domaine déterminé. En outre, ce n'est pas tant le nombre d'affaires qui importe pour apprécier l'incidence marginale, mais bien le nombre de domaines dont relèvent ces affaires. Elle soutient enfin que, pour apprécier l'incidence marginale, il faut tenir compte de l'ensemble des réformes opérées par le législateur décrétal flamand dans le domaine du contentieux administratif.

A.12. Selon la partie requérante dans l'affaire n° 8396, les dispositions attaquées sont également contraires au principe de la loyauté fédérale garanti par l'article 143 de la Constitution, en ce que ces dispositions, lues en combinaison avec le décret-cadre du 14 juillet 2023, aboutissent à rendre particulièrement difficile pour l'autorité fédérale l'organisation du Conseil d'État, ce qui perturbe l'équilibre de la construction fédérale.

A.13. En ce qui concerne le moyen unique dans l'affaire n° 8396, le Gouvernement flamand renvoie à l'argumentation qu'il a avancée dans le cadre des moyens soulevés dans l'affaire n° 8392.

A.14.1. Le Conseil des ministres fait valoir dans un premier moyen que plusieurs dispositions du décret attaqué règlent des matières se rapportant à l'organisation de la police fédérale. Il estime que l'article 184 de la Constitution réserve la matière de l'organisation et des compétences des services de police au législateur fédéral et que les communautés et régions ne peuvent régler cette matière que si les conditions pour recourir aux pouvoirs implicites sont remplies.

A.14.2. Le Conseil des ministres souligne que, dans son avis sur le projet qui a conduit au décret-cadre du 14 juillet 2023, la section de législation du Conseil d'État s'est montrée critique envers les articles 8, § 2, alinéa 1er, 5° et 7°, 9, § 6, et 97 de ce décret-cadre. Il ajoute que le décret attaqué rend ces dispositions applicables à de multiples réglementations flamandes et que la section de législation du Conseil d'État s'est également montrée critique envers cette mise en œuvre. Il souscrit à l'analyse effectuée par le Conseil d'État dans ces avis.

A.14.3. Le Conseil des ministres expose que, selon l'article 8, § 2, alinéa 1er, 5° et 7°, du décret-cadre du 14 juillet 2023, les membres du personnel des services de police visés à l'article 2 de la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police » (ci-après : la loi du 5 août 1992) et les gardes champêtres particuliers mentionnés à l'article 61 du Code rural peuvent être désignés comme superviseurs au sens de ce décret-cadre. Conformément à l'article 97, alinéa 1er, du décret-cadre du 14 juillet 2023, les membres du personnel du cadre opérationnel des services de police visés à l'article 2 de la loi du 5 août 1992 sont superviseurs de plein droit. Conformément à l'article 86 de ce décret-cadre, cette dernière disposition ne s'applique toutefois que lorsque la réglementation flamande le prévoit expressément, dans les conditions qu'elle fixe. Il découle de ces dispositions que lesdits membres du personnel et gardes champêtres peuvent être chargés de la supervision de la réglementation flamande et de la recherche administrative de délits et d'infractions à cette réglementation, alors que le législateur décrétal flamand n'est pas compétent pour assigner des missions aux membres du personnel des services de police et aux gardes champêtres. L'article 9, § 6, du décret-cadre du 14 juillet 2023 prévoit en outre que les services de police doivent fournir à l'instance verbalisante compétente une copie de leurs procès-verbaux contenant des constatations ou des renseignements relatifs à des délits, si bien qu'il assigne une tâche supplémentaire aux membres du personnel des services de police.

Le Conseil des ministres expose ensuite qu'il résulte de plusieurs dispositions du décret attaqué que les dispositions précitées du décret-cadre du 14 juillet 2023 sont rendues applicables à diverses réglementations flamandes.

A.14.4. Selon le Conseil des ministres, il ressort des avis de la section de législation du Conseil d'État que, pour chaque réglementation sectorielle dans laquelle il a été recouru aux pouvoirs implicites pour assigner des missions aux services de police et aux gardes champêtres, le législateur décrétal se doit de justifier concrètement que les conditions pour recourir aux pouvoirs implicites ont été remplies. Il estime que le législateur décrétal n'a pas fourni cette justification ou qu'il ne l'a pas fournie de manière concluante et qu'il y a donc lieu d'annuler les articles 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 12, 13, 16, 19, 5°, 42, 43, 47, 48, 49, 51, 52, 63, 86, 88, 92, 104, 118, 124, 131 et 133 du décret attaqué.

A.14.5. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres examine les conditions qui permettent de recourir aux pouvoirs implicites pour l'ensemble des décrets auxquels le décret attaqué rend applicables les articles 8, § 2, alinéa 1er, 5° et 7°, 9, § 6, et 97 du décret-cadre du 14 juillet 2023. Il estime, tout d'abord, que le législateur décrétal flamand ne démontre pas que l'attribution de nouvelles tâches aux membres du personnel des services de police apporte une plus-value par rapport à l'attribution de ces mêmes tâches aux fonctionnaires régionaux et qu'il ne démontre donc pas non plus que cette attribution est nécessaire. En ce qui concerne l'incidence marginale sur les compétences fédérales, le Conseil des ministres considère que l'attribution de tâches administratives aux services de police a pour effet de rendre particulièrement difficile, voire impossible, l'exercice, par l'autorité fédérale, de sa compétence relative aux services de police. Il souligne que le décret attaqué attribue des tâches aux services de police dans le cadre de plus de quinze réglementations sectorielles flamandes et que la désignation des membres du personnel concernés comme superviseurs a pour effet de rendre l'ensemble des dispositions décrétales relatives aux superviseurs applicables à ces membres du personnel des services de police. Selon le Conseil des ministres, le fait que les services de police seraient libres d'exercer ou non les tâches qui leur sont attribuées par l'autorité flamande n'a pas pour effet de rendre marginale l'incidence sur les compétences fédérales. En effet, l'article 76 du décret-cadre du 14 juillet 2023 autorise le Gouvernement flamand à définir des politiques générales que les superviseurs sont tenus de respecter. En outre, l'article 37 du décret-cadre du 14 juillet 2023 prévoit que l'instance verbalisante, qui est une administration de l'autorité flamande, a le droit de demander aux superviseurs compétents d'effectuer tous les actes de recherche nécessaires.

A.15. Le Gouvernement flamand fait valoir que le législateur décrétal a réfuté les observations de la section de législation du Conseil d'État dans les travaux préparatoires du décret-cadre du 14 juillet 2023 et dans ceux du décret attaqué. Il renvoie à ces travaux préparatoires. Il souligne que, pour l'application de l'article 8, § 2, alinéa 1er, 5°, du décret-cadre du 14 juillet 2023, la police a la possibilité de désigner comme superviseurs des membres de son personnel, sans y être obligée, et que, pour l'application de l'article 8, § 2, alinéa 1er, 7°, de ce décret-cadre, l'autorisation des gardes champêtres concernés est requise. Il estime qu'en ce qui concerne ces articles, aucune motivation supplémentaire n'est requise dans le cadre du recours aux pouvoirs implicites. Il considère cependant qu'une motivation supplémentaire est bien requise pour l'article 97 du décret-cadre du 14 juillet 2023. Il fait valoir que, quand il a déclaré cet article applicable, le législateur décrétal a justifié à chaque fois dans les travaux préparatoires le respect des conditions prescrites pour recourir aux pouvoirs implicites. Il renvoie à cet égard aux travaux préparatoires.

A.16.1. Le Conseil des ministres allègue dans un deuxième moyen que le décret attaqué viole les règles répartitrices de compétences, en ce qu'il rend les articles 42, 46, 55, 68, 74 et 96 du décret-cadre du 14 juillet 2023, qui se rapportent aux compétences du Collège de maintien, applicables à diverses réglementations. Il fait valoir qu'en la matière, le décret attaqué n'a pas rempli les conditions prescrites pour recourir aux pouvoirs implicites. Il renvoie à cet égard aux avis que la section de législation du Conseil d'État a rendus sur le projet qui a abouti au décret-cadre du 14 juillet 2023 et sur celui qui a conduit au décret attaqué. Il renvoie également à l'arrêt n° 23/2025 de la Cour, précité, qui a annulé les dispositions du décret-cadre du 14 juillet 2023 se rapportant à l'élargissement des compétences du Collège de maintien.

A.16.2. Pour le Conseil des ministres, l'élargissement des compétences du Collège de maintien n'est pas nécessaire. Il estime que les arguments invoqués par le législateur décrétal flamand pour tenter d'en démontrer la nécessité ne sont pas convaincants. Il considère également que l'incidence sur les compétences fédérales n'est pas marginale, et que la matière en question ne se prête pas à un règlement différencié.

A.17. En ce qui concerne le deuxième moyen invoqué par le Conseil des ministres, le Gouvernement flamand renvoie à l'argumentation qu'il a avancée dans le cadre des moyens soulevés dans l'affaire n° 8392.

*Quant au maintien des effets*

A.18. À titre subsidiaire, le Gouvernement flamand demande qu'en cas d'annulation, la Cour maintienne au moins les effets des articles 107 à 116 du décret attaqué, qui se rapportent à la procédure devant le Collège de maintien et devant le Conseil pour les contestations des autorisations, jusqu'à la publication de l'arrêt à intervenir au Moniteur belge. Il expose que sa demande est inspirée par le souci qu'une telle annulation compromette la validité juridique des décisions prises par ces juridictions administratives à partir du 7 septembre 2024, ce qui porterait atteinte à la sécurité juridique et à l'intérêt individuel des justiciables. Il souligne que ces dispositions procédurales ne sont pas liées à l'élargissement des compétences du Collège de maintien, visé initialement.

*- B -*

*Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte*

B.1. Les parties requérantes dans les affaires n$^{os}$ 8392 et 8396, respectivement le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon, demandent l'annulation, en tout ou en partie, du décret flamand du 26 avril 2024 « modifiant divers décrets, en ce qui concerne la mise en œuvre du Décret-cadre Maintien flamand du 14 juillet 2023 » (ci-après : le décret du 26 avril 2024).

B.2.1. Le décret du 26 avril 2024 « va de pair avec le décret-cadre du 14 juillet 2023 relatif au maintien de la réglementation flamande » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 1960/1, p. 3). Il « rend le nouveau décret-cadre du 14 juillet 2023 applicable à une première série importante de réglementations flamandes dans les secteurs de l'environnement, de l'économie et du tourisme » (*ibid.*).

B.2.2. Selon les travaux préparatoires, le décret du 26 avril 2024 tend plus précisément à « mettre en œuvre le décret-cadre du 14 juillet 2023 dans les décrets flamands suivants » :

« 1) le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, et la réglementation flamande qui chapeaute ce décret en matière de maintien;

2) le Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009;

3) le décret du 5 février 2016 relatif à l'hébergement touristique;

4) le décret du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier;

5) le décret du 29 mars 2002 portant protection du patrimoine nautique;

6) le décret du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale » (*ibid.*, p. 4).

B.3.1. Les travaux préparatoires du décret-cadre flamand du 14 juillet 2023 « relatif au maintien de la réglementation flamande » (ci-après : le décret-cadre du 14 juillet 2023) mentionnent :

« Ce projet établit un nouveau cadre général en matière de maintien de la réglementation flamande**,** intitulé ' décret-cadre relatif au maintien de la réglementation flamande '. Par sa mise en œuvre dans le plus grand nombre possible de domaines politiques, ce décret est censé aboutir à une harmonisation des règles flamandes en matière de maintien.

Le décret-cadre s'inscrit dans le prolongement du ' décret-cadre relatif au maintien administratif ' adopté sous la précédente législature, texte qui poursuivait la même ambition, mais n'est pas parvenu à la concrétiser parfaitement. Après évaluation minutieuse du document dont il prend le relais, le nouveau décret-cadre opte pour une simplification du texte, une diminution des titres de fonction et une structuration plus logique. Il prévoit en outre un régime type de mesures de réparation et de sécurité et pose les jalons de la numérisation de la politique flamande de maintien, autant d'éléments qui étaient encore absents dans l'ancien décret-cadre. La numérisation assure un échange d'informations efficace et sûr entre acteurs de ce domaine politique et permet de communiquer avec le citoyen de manière moderne et uniformisée.

Les instruments de ce décret n'ont pas tous une visée répressive, tant s'en faut. Le nouveau décret-cadre mise sur la médiation et l'incitation à la réparation volontaire, dans un cadre qui laisse suffisamment de latitude pour des solutions taillées sur mesure. Il permet ainsi une mise en œuvre de la politique de maintien qui tient compte du caractère raisonnable que l'on est en droit d'attendre d'une autorité dans une société démocratique » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1724/1, p. 3).

B.3.2. Le décret-cadre du 14 juillet 2023 instaure un nouveau cadre général pour le maintien de la réglementation flamande. Il s'inscrit dans le prolongement du décret-cadre flamand du 22 mars 2019 « relatif au maintien administratif », qu'il remplace.

L'idée est de créer un cadre commun qui puisse servir dans le plus grand nombre possible de domaines politiques relevant des compétences communautaires ou régionales.

L'article 3 du décret-cadre du 14 juillet 2023 énonce un régime « opt in », en ce sens que le décret-cadre est applicable en tout ou en partie à la réglementation flamande si un décret ou un arrêté du Gouvernement flamand, selon le cas, le prévoit, et dans les conditions fixées par ce décret ou cet arrêté, à l'exception des articles 25, 26 et 84 du nouveau décret-cadre, qui s'appliquent à partir de leur entrée en vigueur à l'ensemble de la réglementation flamande.

B.3.3. Le décret-cadre du 14 juillet 2023 porte à la fois sur la supervision de la réglementation et la recherche des infractions, sur les sanctions administratives, sur la réparation et sur la sécurité. Il concerne tant le maintien administratif que le maintien juridictionnel (*ibid.*, p. 5).

Il contient plusieurs dispositions relatives aux superviseurs compétents pour la supervision de la réglementation flamande et pour la recherche de délits et d'infractions (voy. les articles 8 à 24).

B.4.1. Le décret-cadre du 14 juillet 2023 a désigné le Collège de maintien flamand comme la juridiction de référence pour assurer le contrôle juridictionnel sur les sanctions administratives et les décisions de réparation (*ibid*., p. 6).

Le décret-cadre du 14 juillet 2023 a ainsi prévu que le Collège de maintien est compétent pour connaître des recours introduits contre une décision d'infliger une sanction administrative (articles 42 et 46 du décret-cadre du 14 juillet 2023), contre une décision relative à une réparation administrative (article 55), contre une décision de sécurité administrative (article 68) et contre une décision relative à une demande de maintien (article 96, dernier alinéa). Le décret-cadre a également prévu que le Collège connaît des recours introduits par des tiers dont les

intérêts légitimes sont lésés par des décisions administratives de réparation ou de sécurité et par des mesures de réparation (article 74).

Le décret-cadre a en outre donné au Collège de maintien accès au registre des sanctions administratives (articles 77, alinéa 3, 1° et 3°, et 79, § 1er).

B.4.2. Par son arrêt n° 23/2025 du 13 février 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.023), la Cour a toutefois jugé que les dispositions du décret-cadre du 14 juillet 2023 relatives aux compétences du Collège de maintien n'étaient pas conformes aux règles répartitrices de compétences.

Pour ce motif, elle a annulé par cet arrêt les articles 42, 46, 55, 68 et 74, ainsi que les mots « le Collège de maintien » dans l'article 77, alinéa 3, 1°, les mots « et au Collège de maintien » dans l'article 77, alinéa 3, 3°, et les mots « le Collège de maintien » dans l'article 79, § 1er, de même que l'article 96, dernier alinéa, du décret-cadre du 14 juillet 2023.

*Quant à la recevabilité*

B.5. Le Gouvernement flamand soutient que les recours sont partiellement irrecevables, faute d'exposé de griefs.

B.6. En vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 1989), la requête doit contenir un exposé des moyens. Cet exposé doit être clair et univoque. Aussi, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions. Ces exigences sont dictées, d'une part, par la nécessité pour la Cour d'être à même de déterminer, dès le dépôt de la requête, la portée exacte du recours en annulation et, d'autre part, par le souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de répliquer aux arguments des parties requérantes.

B.7. Les moyens invoqués dans les requêtes dans les affaires n$^{os}$ 8392 et 8396 portent exclusivement sur l'élargissement des compétences du Collège de maintien que prévoit le décret du 26 avril 2024 en mettant en œuvre le décret-cadre du 14 juillet 2023. Ces moyens sont donc dirigés contre les dispositions du décret du 26 avril 2024 en ce qu'elles étendent les compétences du Collège de maintien.

En ce qui concerne plus particulièrement le recours dans l'affaire n° 8392, certes, le Gouvernement de la Communauté française expose dans sa requête que le décret attaqué viole l'article 184 de la Constitution, qui réserve la matière de la police au législateur fédéral, mais le moyen concerné et ses développements visent uniquement l'élargissement des compétences du Collège de maintien. Par ailleurs, le Gouvernement de la Communauté française omet de préciser, parmi les articles du décret-cadre du 14 juillet 2023 qui sont mis en œuvre par les dispositions du décret attaqué, lesquels violeraient l'article 184 de la Constitution.

La simple citation d'un extrait critique d'un avis de la section de législation du Conseil d'État, dans la partie de la requête relative aux faits et aux antécédents de la procédure, ne saurait tenir lieu d'exposé du moyen au sens de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.8. Les recours sont dès lors recevables uniquement en tant qu'ils sont dirigés contre les dispositions du décret du 26 avril 2024 mettant en œuvre les dispositions du décret-cadre du 14 juillet 2023 qui concernent l'élargissement des compétences du Collège de maintien et en ce qu'elles mettent en œuvre ces dispositions du décret-cadre. Les recours sont irrecevables pour le surplus.

B.9. Dans son mémoire déposé conformément à l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, le Conseil des ministres fait notamment valoir la violation de l'article 184 de la Constitution par plusieurs dispositions du décret du 26 avril 2024, en ce que ces dispositions rendent les articles 8, § 2, alinéa 1er, 5° et 7°, 9, § 6, et 97 du décret-cadre du 14 juillet 2023, qui portent sur les compétences de la police fédérale, applicables à de multiples réglementations.

B.10. L'article 85, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 permet notamment au Conseil des ministres d'introduire un mémoire dans une affaire concernant un recours en annulation et de formuler dans ce mémoire des moyens nouveaux. Une telle intervention ne peut cependant ni modifier ni étendre le recours. Ce serait le cas lorsqu'un moyen nouveau est articulé contre une disposition qui n'est pas attaquée de manière recevable devant la Cour par les parties requérantes.

B.11. Comme il est dit en B.8, les recours dans les affaires n$^{os}$ 8392 et 8396 sont recevables uniquement en tant qu'ils sont dirigés contre les dispositions du décret du 26 avril 2024 mettant en œuvre les dispositions du décret-cadre du 14 juillet 2023 qui concernent l'élargissement des compétences du Collège de maintien et en ce qu'elles mettent en œuvre ces dispositions du décret-cadre. Dès lors que le moyen précité invoqué par le Conseil des ministres est dirigé contre plusieurs dispositions du décret du 26 avril 2024 en ce que ces dispositions rendent applicables à de multiples réglementations les articles 8, § 2, alinéa 1er, 5° et 7°, 9, § 6, et 97 du décret-cadre du 14 juillet 2023, qui portent sur les compétences de la police fédérale, et donc pas sur l'élargissement des compétences du Collège de maintien, le moyen nouveau soulevé par le Conseil des ministres est irrecevable.

*Quant au fond*

B.12. Les parties requérantes et le Conseil des ministres soutiennent que le décret du 26 avril 2024, en ce qu'il étend les compétences du Collège de maintien pour connaître d'une série de recours en matière de maintien de la réglementation flamande, empiète sur la compétence du législateur fédéral d'établir des juridictions administratives et d'en fixer les attributions, et qu'il n'est pas satisfait aux conditions prévues par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne le recours aux pouvoirs implicites. Les parties requérantes font également valoir que l'élargissement des compétences du Collège de maintien porte atteinte au principe de la loyauté fédérale, garanti par l'article 143 de la Constitution.

B.13. Par le décret du 26 avril 2024, le législateur décrétal a voulu étendre les compétences du Collège de maintien en déclarant applicables à de multiples réglementations les articles du décret-cadre du 14 juillet 2023 qui prévoyaient un tel élargissement de compétences.

Conformément à l'article 139 du décret du 26 avril 2024, les articles de ce décret par lesquels le législateur décrétal a voulu étendre les compétences du Collège de maintien entrent en vigueur le 1er avril 2026, sauf si le Gouvernement flamand fixe une date d'entrée en vigueur antérieure. Le Gouvernement flamand n'a, en l'espèce, fixé aucune date d'entrée en vigueur antérieure.

B.14. Comme il est dit en B.4.2, la Cour a jugé, par son arrêt n° 23/2025, précité, que les dispositions du décret-cadre du 14 juillet 2023 relatives à l'élargissement des compétences du Collège de maintien n'étaient pas conformes aux règles répartitrices de compétences, et a annulé pour ce motif les articles 42, 46, 55, 68 et 74, ainsi que les mots « le Collège de maintien » dans l'article 77, alinéa 3, 1°, les mots « et au Collège de maintien » dans l'article 77, alinéa 3, 3°, et les mots « le Collège de maintien » dans l'article 79, § 1er, de même que l'article 96, dernier alinéa, du décret-cadre du 14 juillet 2023.

B.15. Du fait de cette annulation, les dispositions du décret du 26 avril 2024 n'entraînent plus d'élargissement des compétences du Collège de maintien. Étant donné la date d'entrée en vigueur des dispositions concernées, le décret du 26 avril 2024 n'a en outre jamais entraîné un tel élargissement.

B.16. Il s'ensuit que les recours dans les affaires n$^{os}$ 8392 et 8396, dans la mesure où ils sont recevables, sont sans objet.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 25 septembre 2025.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul