

Numéros du rôle : 48 et 49
Arrêt n° 37 du 17 juin 1987

En cause : 1) le recours en annulation du décret du Conseil flamand du 23 décembre 1986 portant présentation de candidats-bourgmestres dans la Région flamande, introduit par l'Exécutif régional wallon le 28 janvier 1987;

2) le recours en annulation du même décret, introduit par l'Exécutif de la Communauté française le 17 février 1987.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et E. GUTT,  
des juges I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,  
L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, M. MELCHIOR et H. BOEL,

assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,

l'audience étant présidée par le président E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

## I. OBJET

A. Par requête transmise à la Cour par lettre recommandée déposée à la poste le 28 janvier 1987, l'Exécutif régional wallon demande l'annulation, en toutes ses dispositions, du décret du Conseil flamand du 23 décembre 1986 portant présentation de candidats-bourgmestres dans la Région flamande (houdende voordracht van kandidaat-burgemeesters in het Vlaamse Gewest), publié au Moniteur belge du 17 janvier 1987.

Dans la même requête, la suspension dudit décret était également demandée. Par arrêt du 19 février 1987, la Cour a rejeté la demande de suspension.

Cette affaire est inscrite au rôle de la Cour sous le n° 48.

B. Par requête transmise à la Cour par lettre recommandée déposée à la poste le 17 février 1987, l'Exécutif de la Communauté française demande l'annulation, en toutes ses dispositions, du décret susdit.

Cette affaire est inscrite au rôle de la Cour sous le n° 49.

## II. LA PROCEDURE

A. Dans l'affaire inscrite sous le n° 48 du rôle, le président en exercice a désigné les membres du siège par ordonnance du 29 janvier 1987, conformément aux articles 46, § 1, 48 et 49 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

L'affaire a été soumise à la Cour réunie en séance plénière par ordonnance du président E. GUTT

du 5 février 1987.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 6 février 1987.

Par application des articles 59, § 1, et 113 de la loi organique du 28 juin 1983, le recours a été notifié par lettres recommandées remises aux destinataires les 6 et 9 février 1987.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 9 février 1987.

Le Conseil des Ministres a introduit un mémoire le 8 mars 1987.

L'Exécutif de la Communauté française a introduit un document qualifié de mémoire le 10 mars 1987.

L'Exécutif flamand a déposé des conclusions le 19 mars 1987.

L'Exécutif régional wallon a déposé des conclusions additionnelles le 8 avril 1987.

B. Dans l'affaire inscrite sous le n° 49 du rôle, le président en exercice a désigné les membres du siège par ordonnance du 18 février 1987 conformément aux articles 46, § 1, 48 et 49 de la loi organique du 28 juin 1983.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 21 février 1987.

Par application des articles 59, § 1, et 113 de la loi organique du 28 juin 1983, le recours a été notifié par lettres recommandées remises aux destinataires les 23 et 24 février 1987.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 18 mars 1987.

L'affaire a été soumise en séance plénière par ordonnance du Président E. GUTT du 20 mars 1987.

Le Conseil des Ministres a introduit un mémoire le 25 mars 1987.

L'Exécutif régional wallon a déposé un mémoire le 7 avril 1987.

L'Exécutif de la Communauté française a déposé des conclusions le 21 avril 1987.

C. Par ordonnance du 2 avril 1987, la Cour a joint les affaires précisées ci-avant, inscrites sous les nos 48 et 49 du rôle.

Par cette même ordonnance, la Cour a décidé que ces affaires sont en état et a fixé l'audience au jeudi 23 avril 1987.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées remises aux destinataires les 6 et 7 avril 1987.

A l'audience du 23 avril 1987 :

- ont comparu :

Me Francis HAUMONT, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts, 13-14, 1040 Bruxelles;

Me Pierre VAN OMMESLAGHE, avocat à la Cour de cassation, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts, 19 AD, 1040 Bruxelles;

Me Robert ANDERSEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi, 16, 1000 Bruxelles;

Me Paul VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II, 30, 1040 Bruxelles;

- les juges I. PETRY et L.P. SUETENS ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure a été suivie conformément au prescrit des article 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

### III. EN DROIT

Sur le décret entrepris

1. Le décret est formulé comme suit :

"Article 1er. Le présent décret règle une matière visée à l'article 107quater de la Constitution.

"Article 2. Le présent décret organise un contrôle spécifique en ce qui concerne la présentation des candidats-bourgmestres dans la Région flamande.

"Article 3. En vue d'exercer les compétences définies à l'article 59bis, § 2 et § 2bis et celles prévues sur base de l'article 107quater de la Constitution, les candidats- bourgmestres des communes de la Région flamande sont présentés par l'Exécutif flamand sur base de propositions qui lui sont soumises par des élus communaux".

En ce qui concerne les parties

2. Les parties au litige sont l'Exécutif régional wallon et l'Exécutif de la Communauté française - qui ont introduit les recours, respectivement dans les affaires 48 et 49 -, le Conseil des Ministres et l'Exécutif flamand.

En ce qui concerne les moyens

3.A. Les moyens invoqués par les parties requérantes sont au nombre de trois.

3.A.1. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 107quater de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980; l'objet du décret ne rentrerait nullement parmi les matières transférées

aux Régions par le législateur spécial sur base de la disposition constitutionnelle susdite et continuerait dès lors à relever de la compétence exclusive du législateur national.

Tant les requérants que le Conseil des Ministres estiment que la nomination des bourgmestres ne relève pas de la compétence des Régions. En outre, le Conseil des Ministres et l'Exécutif de la Communauté française relèvent que le décret, en conditionnant la nomination des bourgmestres dans la Région flamande à la présentation des candidats par l'Exécutif flamand, a pour effet d'instituer une sorte de co-décision, de surcroît par voie décrétole, - non prévue par la loi spéciale - entre l'Etat et la Région flamande dans une matière qui ressortit uniquement à la compétence de l'Etat, et viole, ce faisant, le principe d'autonomie réciproque de l'Etat, des Communautés et des Régions.

Selon l'Exécutif flamand, ce moyen manque en fait et en droit. Le décret ne règle pas la présentation au Roi par l'Exécutif flamand de candidats-bourgmestres, mais il institue une tutelle spécifique pour les matières communautaires et régionales sur la présentation de candidats-bourgmestres par les élus communaux. Le législateur décrétole flamand est compétent pour ce faire en vertu de l'article 108, alinéa 3, de la Constitution.

3.A.2. Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 108 de la Constitution et de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980; le décret, qui parle de contrôle spécifique, se situerait en dehors du champ d'application de cet article 7, qui ne vise que les actes des communes, provinces, agglomérations et fédérations de communes : la nomination des bourgmestres ne constituerait pas un acte de ces autorités mais relèverait, aux termes de l'article 2, alinéa 2, de la loi communale, de la compétence du Roi.

Les requérants invoquent en outre que le décret, même conçu comme instituant une forme de contrôle sur les propositions de candidats-bourgmestres faites par les élus communaux - alors que ceux-ci ne sont pas, "ut singuli", des organes de la Commune - empiéterait également, de ce fait, sur les compétences de l'Etat.

Le Conseil des Ministres, comme les requérants, estime que, compte tenu du fait, d'une part, que le législateur national n'a pas institué en l'espèce de tutelle administrative ordinaire et compte tenu du fait, d'autre part, qu'en toute hypothèse il ne s'agit pas d'une matière régionale, les Régions n'ont la compétence ni d'organiser ni a fortiori d'instituer une tutelle ordinaire ou une tutelle spécifique; les mêmes parties soulignent que, de toute façon, il ne peut être question de tutelle à l'égard d'un acte du Roi - si on met l'accent sur la nomination - ou à l'égard d'un acte du corps indéterminé que forment les élus communaux - si on met l'accent sur la proposition - d'autant plus que, à supposer fondée cette dernière interprétation du décret, il s'agirait d'une tutelle sur un acte n'ayant pas d'existence légale, ce qui serait inconcevable.

Les requérants ainsi que le Conseil des Ministres invoquent enfin, quant à ce deuxième moyen, que le décret touche à l'organisation communale alors que, hormis les exceptions portées par l'article 7 de la loi spéciale et l'article 46 de la loi ordinaire - exceptions de stricte interprétation -, cette matière relève de la compétence exclusive du législateur national.

Pour sa part, l'Exécutif flamand répète, en ce qui concerne ce moyen, qu'il n'est pas organisé un contrôle ou une tutelle administrative sur un acte du Roi. Il observe en outre que le législateur décrétole puise sa compétence non pas dans l'article 7 de la loi spéciale, mais dans les articles 59bis et 107quater de la Constitution et dans les articles 4, 5 et 6 de la loi spéciale. Même si l'article 7 de la loi spéciale est considéré comme le fondement de la compétence du législateur décrétole, cette

disposition n'est pas violée, eu égard à sa formulation très large.

3.A.3. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 10 de la loi spéciale; les requérants soulignent que la nomination des bourgmestres n'est pas une matière régionale et ne présente de lien direct avec aucune matière régionale, lien qui justifierait la participation des Exécutifs aux dites nominations.

Le Conseil des Ministres, comme l'Exécutif de la Communauté française, estime que l'article 10 de la loi spéciale ne peut, par principe, trouver à s'appliquer en l'espèce, dans la mesure où l'organisation communale constituée, en vertu de l'article 108 de la Constitution, est une matière réservée par la Constitution à la loi. En outre, les parties précitées ainsi que l'Exécutif régional wallon estiment que les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale ne sont pas réunies en l'espèce, tant au niveau de l'exigence du caractère marginal que de l'exigence du caractère indispensable de l'empêchement.

Quant à ce moyen, l'Exécutif flamand soutient, en ordre principal, qu'un recours à l'article 10 de la loi spéciale est superflu en l'espèce étant donné que le législateur décentralisé puise sa compétence dans des dispositions législatives explicites. La Cour a du reste admis, dans des arrêts précédents, que le législateur décentralisé est compétent pour adopter toutes les dispositions qu'il estime devoir prendre pour mener à bien la politique qu'il poursuit dans une matière qui lui a été attribuée, sans qu'il lui faille pour ce faire invoquer l'article 10 de la loi spéciale.

Subsidiairement, l'Exécutif estime que le décret peut, au besoin, être également fondé sur l'article 10 de la loi spéciale.

L'examen de la disposition des candidats-bourgmestres à s'acquitter loyalement des tâches qui leur ont été confiées dans le cadre de matières régionales et communales constituées, pour l'Exécutif flamand, est un élément indispensable à l'exercice des compétences qui lui ont été expressément attribuées, la matière se prêtant de surcroît à un règlement différencié.

Sur l'ensemble des moyens

3.B.1. Aux termes de son article 2, le décret entrepris "organise une tutelle spécifique en ce qui concerne la présentation des candidats-bourgmestres dans la Région flamande"; aux termes de son article 3, les candidats-bourgmestres des communes de la Région flamande "sont présentés par l'Exécutif flamand, sur base de propositions qui lui sont soumises par des élus communaux concernés" (betrokken gemeenteverkozenen).

Les actes sur lesquels porte la "tutelle spécifique" sont, selon le décret, les "propositions" émanant d'élus communaux. Le procédé de tutelle résiderait dans le pouvoir de l'Exécutif flamand de choisir parmi les candidats proposés en vue de faire une présentation.

Cette présentation est faite au Roi qui dispose seul du pouvoir de nomination en vertu de l'article 2, alinéa 2 de la loi communale.

Ce pouvoir se trouve restreint par le caractère contraignant des présentations émanant de l'Exécutif, en dehors desquelles le Roi ne peut nommer.

Le décret entrepris tend donc à édicter des règles complétant la loi communale et relatives à la nomination du bourgmestre.

3.B.2.a. La proposition de candidats-bourgmestres par "des élus communaux" n'émanant pas d'un des organes habilités à agir au nom de la commune, pareille proposition ne peut faire l'objet d'une tutelle.

Le décret entrepris n'organise pas, en réalité, une "tutelle spécifique" ; il ne peut trouver de fondement ni dans les dispositions de la Constitution ni dans la loi spéciale du 8 août 1980.

3.B.2.b. Aucune disposition de la Constitution ou de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne donne compétence à un législateur décrétoal pour édicter, en complétant la loi communale, des règles relatives à la nomination du bourgmestre, dans une matière réservée par l'article 108 de la Constitution au législateur national.

3.B.3. Contrairement à ce que soutient l'Exécutif flamand, un décret d'un Conseil régional ne peut régler les matières qui sont visées à l'article 59bis, §§ 2 et 2bis de la Constitution.

3.B.4. L'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 permet aux Conseils communautaires et régionaux de prendre au besoin des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions constituent le complément indispensable des règles qu'ils édictent ou qu'ils ont édictées dans l'exercice de leur compétence.

En l'espèce, l'intervention dans la nomination des bourgmestres de la Région flamande ne présente pas le caractère accessoire précisé ci-dessus. Les dispositions du décret entrepris ne constituent pas un complément à l'exercice d'une des compétences attribuées dans une matière déterminée par les articles 6 et 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, en exécution des articles 107quater et 108 de la Constitution.

Le décret entrepris ne trouve dès lors pas de fondement dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner si ledit article 10 pourrait trouver à s'appliquer à des matières réservées au législateur national par la Constitution.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

Annule le décret du Conseil flamand du 23 décembre 1986 "houdende voordracht van kandidaat-burgemeesters in het Vlaamse Gewest" (portant présentation de candidats-bourgmestres dans la Région flamande).

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 17 juin 1987.

Le greffier,  
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,  
E. GUTT