

Numéros du rôle : 31 - 32 - 33
Arrêt n° 38 du 30 juin 1987

En cause : les questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat, Section d'administration, par arrêts nos 26.090, 26.091 et 26.092 du 22 janvier 1986, respectivement en cause de :

A. 29.658/VI-7145

1. LEFEBVRE Anne, épouse DEREGNONCOURT,
2. VAN DE MEIRSSCHE Danielle,
3. DUTRY Raoul,

contre

l'ETAT BELGE, représenté par

1. le Ministre de la Région bruxelloise,
2. le Secrétaire d'Etat à la Région bruxelloise (F),
3. le Secrétaire d'Etat à la Région bruxelloise (N),

partie intervenante :

la COMMUNAUTE FRANCAISE, représentée par son Exécutif.

A. 30.156/VI-7261

DUTRY Raoul,

contre

les mêmes, tels que mentionnés ci-avant,
et en présence de la COMMUNAUTE FRANCAISE.

A. 30.192/VI-7263

LEFEBVRE Anne, épouse DEREGNONCOURT,

contre

les mêmes, tels que mentionnés ci-avant,
et en présence de la COMMUNAUTE FRANCAISE.

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,

présidée par le président E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant

I. OBJET

1. Par arrêts nos 26.090, 26.091 et 26.092 du 22 janvier 1986, le Conseil d'Etat, Section d'administration, a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

"1° L'article 7, 1er alinéa, a), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui renvoie aux règles établies par la loi communale, est-il violé par le décret du 28 février 1978, interprété par le décret du 8 juillet 1983, en ce que celui-ci soumet à une tutelle spécifique, confiée à l'Exécutif de la Communauté française les actes portant nomination du personnel des bibliothèques communales, alors que ces actes relèveraient de la tutelle ordinaire établie par les articles 86 et 87 de la loi communale ?

2° Les règles établies par l'article 108, 2ème alinéa, 2° et 6°, de la Constitution et par l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 sont-elles violées par le décret du Conseil de la Communauté française du 8 juillet 1983, interprétatif du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, en ce que, bien qu'il soit qualifié d'interprétatif, ce décret habilite, avec effet rétroactif, l'Exécutif de la Communauté française à exercer une tutelle spécifique, notamment sur les actes des communes qui sont relatifs aux bibliothèques communales, alors que le décret du 28 février 1978 n'avait lui-même confié à l'Exécutif de la Communauté qu'une mission de contrôle qui n'englobait pas l'exercice d'une tutelle spécifique ?"

II. LES FAITS ET LA PROCEDURE ANTERIEURE

2.1. Les éléments du dossier relatif à la procédure antérieure font apparaître que, par délibérations du 30 avril 1982, le conseil communal de Woluwe-Saint-Pierre nomma Monsieur Raoul DUTRY au grade de bibliothécaire en chef, Monsieur Philippe PERSOONS au grade de bibliothécaire en stage et Mesdames Anne LEFEBVRE et Danielle VAN DE MEIRSSCHE au grade d'aide bibliothécaire en stage. Ces délibérations furent annulées par arrêté royal du 1er octobre 1982.

Lors de sa séance du 15 décembre 1982, le conseil communal de Woluwe-Saint-Pierre adopta un projet de convention entre la commune et l'association sans but lucratif "Bibliothèque principale François Persoons de Woluwe-Saint-Pierre, de Woluwe-Saint-Lambert et des communes du Sud-Est de Bruxelles", aux termes de laquelle le personnel de la bibliothèque communale était mis à la disposition de l'association susmentionnée, et il procéda de nouveau à la nomination, à titre définitif, des quatre bibliothécaires précités.

Par lettre du 29 décembre 1982, le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française fit savoir à la commune que les délibérations du 15 décembre 1982 étaient admises à sortir leurs effets.

Un arrêté royal du 28 janvier 1983 annula les délibérations relatives au projet de convention et un

arrêté royal du 26 janvier 1983 annula celles relatives aux nominations.

2.2. L'arrêt de renvoi n° 26.090 concerne le recours des parties LEFEBVRE, VAN DE MEIRSSCHE et DUTRY, tendant à l'annulation de l'arrêté royal du 1er octobre 1982. L'affaire est inscrite au rôle sous le n° 31.

Les arrêts de renvoi n°s 26.091 et 26.092 concernent les recours introduits respectivement l'un par les parties DUTRY et LEFEBVRE, l'autre par la partie DUTRY, et tendant tous deux à l'annulation de l'arrêté royal du 26 janvier 1983. Ces affaires sont inscrites au rôle sous les n°s 32 et 33.

2.3. Devant le Conseil d'Etat, les requérants ont pris un moyen dans lequel ils contestent la compétence de l'auteur des actes portant annulation des nominations. Ils y affirment que le décret de la Communauté française du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, a organisé une tutelle spécifique dont l'exercice n'appartiendrait plus au Roi.

2.4. L'article 11 du décret précité dispose :

"Le personnel dirigeant et technique des bibliothèques publiques reconnues est nommé, promu et révoqué par le pouvoir organisateur aux conditions à fixer par le Roi, le conseil supérieur des bibliothèques publiques entendu; parmi ces conditions figurent notamment les diplômes et certificats requis.

Le pouvoir organisateur établit le cadre du personnel dans les limites des critères fixés par le ministre qui a la culture française dans ses attributions.

Le traitement des membres de ce personnel doit être au moins égal à la subvention-traitement".

L'article 12 du décret porte :

"Le contrôle de l'application du présent décret sera exercé, pour les aspects culturels, bibliothéconomiques, financiers et administratifs par le ministre qui a la culture française dans ses attributions".

Le décret de la Communauté française du 8 juillet 1983 interprétatif de l'article 12 du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture dispose, en son article unique :

"L'article 12 du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture est interprété comme suit :

§ 1er. L'Exécutif exerce le contrôle de l'application des dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'application vis-à-vis des bibliothèques publiques créées par les associations et fondations de droit privé.

§ 2. L'Exécutif exerce la tutelle, dont il organise la procédure, sur tous les actes des communes, des provinces et des agglomérations et fédérations de communes, qui sont relatifs aux bibliothèques publiques visées à l'article 1er, y compris les décisions visant à créer et à organiser des bibliothèques publiques soumises à l'application du présent décret, à l'exception des actes visés à l'article 7, alinéa 1er, a), de la loi spéciale de réformes Institutionnelles du 8 août 1980".

2.5.1. Dans la motivation de ses arrêts de renvoi, le Conseil d'Etat constate que le décret du 8 juillet 1983 avait pour but de mettre fin à la double ambiguïté qui pouvait résulter du texte de l'article

12 du décret du 28 février 1978, concernant, d'une part, la détermination de l'autorité compétente pour exercer la tutelle, et, d'autre part, la détermination des actes soumis à cette tutelle.

2.5.2. Ces deux points posent toutefois, à l'estime du Conseil d'Etat, des problèmes de compétence.

A propos de chacun de ces problèmes ledit Conseil étaye son jugement par une motivation circonstanciée que les arrêts ont libellée de manière identique.

III. LA PROCEDURE DEVANT LA COUR

3. La Cour a été saisie des questions préjudicielles par la transmission d'une expédition des décisions de renvoi citées ci-avant, expéditions reçues au greffe le 13 février 1986.

Par ordonnances du 13 février 1986, le président en exercice a désigné les membres des sièges respectifs conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

Les avis prescrits par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 ont été publiés au Moniteur belge des 20, 21 et 22 mars 1986.

Les notifications prévues aux articles 60 et 113 de la loi organique du 28 juin 1983 ont été faites par lettres recommandées déposées à la poste le 20 mars 1986 et remises aux destinataires les 21 et 24 mars 1986.

Monsieur Raoul DUTRY, Madame Anne LEFEBVRE et Madame Danielle VAN DE MEIRSSCHE ont conjointement introduit un mémoire le 13 mars 1986 dans l'affaire n° 31.

Monsieur Raoul DUTRY a introduit un mémoire le 13 mars 1986 dans l'affaire n° 32.

L'Exécutif de la Communauté française a introduit un mémoire le 4 avril 1986 dans les trois affaires.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 18 avril 1986 dans les trois affaires.

Madame Anne LEFEBVRE a introduit un mémoire le 18 avril 1986 dans l'affaire n° 33.

Le Conseil des Ministres a déposé des conclusions dans les trois affaires le 16 mai 1986.

L'Exécutif de la Communauté française a déposé des conclusions dans les trois affaires le 14 octobre 1986.

L'Exécutif régional wallon a déposé des conclusions dans les trois affaires le 24 octobre 1986.

L'Exécutif de la Communauté française a déposé des conclusions additionnelles dans les trois affaires le 6 février 1987 et à l'audience du 17 février 1987, il lui a été donné acte de ce que cet écrit de conclusions doit être considéré comme "note d'audience".

Par ordonnances des 18 juin 1986 et 11 février 1987, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu, respectivement jusqu'aux 13 février et 13 août 1987.

Par ordonnances du 4 novembre 1986, Monsieur le président E. GUTT a soumis les trois affaires à

la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnances du même jour, Monsieur le président E. GUTT a désigné Monsieur le juge M. MELCHIOR pour faire rapport dans les trois affaires et Monsieur le président J. DELVA a désigné à cet effet Monsieur le juge BLANCKAERT.

Par ordonnance du 28 janvier 1987, la Cour a joint les affaires inscrites sous les n^{os} 31, 32 et 33 du rôle et les a déclarées en état; la date de l'audience a été fixée au 17 février 1987 par la même ordonnance.

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 déposées à la poste le 29 janvier 1987 et remises aux destinataires les 30 janvier, 2, 4 et 6 février 1987.

A l'audience du 17 février 1987 :

- ont comparu :

Mes M. VAN DOOSSELAERE et J.-F. NEURAY, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi, 16, 1000 Bruxelles;

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

Me V. THIRY, avocat du barreau de Liège, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts, 13-14, 1040 Bruxelles;

Me E. GILLET loco Me P. LAMBERT, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts 19 ad, 1040 Bruxelles;

Me M. DETRY loco Me J. GEAIRAIN, avocats du barreau de Bruxelles, pour Madame Anne LEFEBVRE, rue Colonel Chaltin, 22, 1180 Bruxelles;

Mes J.P. LAGASSE et O. MAINGAIN, avocats du barreau de Bruxelles, pour Monsieur Raoul DUTRY, rue Berckmans, 8, 1060 Bruxelles, et pour Mesdames Anne LEFEBVRE, précitée, et Danielle VAN DE MEIRSSCHE, rue St-Vincent-de-Paul, 3, 1090 Bruxelles;

- les juges MELCHIOR et BLANCKAERT ont fait rapport;

- les avocats ont été entendus en leurs plaidoiries;

- l'affaire a été mise en délibéré.

A l'audience du 17 février 1987 et au cours du délibéré, la Cour était composée de ses douze membres. Le 30 juin 1987, le juge K. BLANCKAERT a été empêché de siéger, et la Cour a siégé au nombre de dix, conformément à l'article 46, § 2, de la loi organique, pour prononcer son arrêt.

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

IV. EN DROIT

Sur la première question préjudicielle

4.A.1. Dans leur mémoire, les requérants devant le Conseil d'Etat dans les affaires inscrites au rôle de la Cour sous les numéros 31 et 32, affirment que la réponse à la première question

reposerait sur un préalable. A leur avis, il importerait de rechercher en premier lieu si une tutelle administrative est instituée par les décrets visés à la question préjudicielle. Seule une réponse affirmative permettrait de considérer les actes sur lesquels cette tutelle s'exerce.

Les auteurs du mémoire estiment que l'article 12 du décret du 28 février 1978 serait une disposition relative à la tutelle, compte tenu, d'une part, du terme de "contrôle" qui y est utilisé et, d'autre part, de la mission qui y est conférée au ministre qui a la culture française dans ses attributions.

Concernant le terme de "contrôle", les auteurs du mémoire invoquent un avis de la Section de législation du Conseil d'Etat daté du 8 décembre 1982.

Quant à l'autorité compétente, les auteurs du mémoire considèrent que le Conseil culturel avait réservé au ministre de la culture française les mesures préparatoires à l'exercice de la tutelle par le Roi, pour tous les actes des pouvoirs subordonnés ayant trait à l'application du décret dans ses aspects culturels, bibliothéconomiques, financiers et administratifs, c'est-à-dire, précisent-ils, dans tous ses aspects.

Selon les auteurs du mémoire, il serait inexact d'affirmer que le décret du 8 juillet 1983 a entraîné une répartition nouvelle des compétences quant à l'exercice de la tutelle administrative.

Ils soutiennent que l'institution de la tutelle spécifique au bénéfice de l'Exécutif de la Communauté française en matière de lecture publique est le résultat des lois de réformes institutionnelles. A l'appui de cette affirmation, ils font état de l'avis précité de la Section de législation du Conseil d'Etat. Selon les auteurs du mémoire, la compétence reconnue au ministre de la culture française de concourir à l'exercice de la tutelle serait, en vertu du principe de la succession des pouvoirs et par l'entrée en vigueur des lois de réformes institutionnelles, dévolue à l'Exécutif de la Communauté française.

Après avoir traité de l'autorité compétente pour exercer la tutelle, les auteurs du mémoire considèrent les actes sur lesquels cette tutelle porte.

A cet égard, ils se réfèrent encore à l'avis précité de la Section de législation du Conseil d'Etat, dans lequel il est affirmé que la tutelle générale sur les actes portant nomination ou promotion des membres du personnel communal doit pouvoir être remplacée par une tutelle spécifique au sens de l'article 7, alinéa 1er, b), de la loi spéciale, à peine d'ôter toute portée à cette disposition.

Les auteurs du mémoire déclarent partager l'opinion exprimée par l'Auditorat dans le cadre de la procédure contentieuse administrative, selon laquelle "la seule conciliation possible entre le a et le b pourrait être celle-ci : le législateur communautaire (ou régional) peut organiser une tutelle qui sera de ce fait une tutelle spécifique, pour les actes qui ne sont pas soumis par la loi communale à une tutelle spéciale. On pourrait, pour conclure en ce sens, tirer argument des exemples énoncés au a, qui visent tous des actes soumis à la tutelle spéciale d'approbation".

Pour les auteurs du mémoire, l'article 7, premier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne serait pas applicable au litige déféré au Conseil d'Etat. De toute manière, il y aurait lieu d'admettre que l'exercice d'une tutelle spécifique pourrait porter sur les actes considérés dans le contentieux pendant devant le Conseil d'Etat, que ce soit par application de l'article 7, alinéa 1er, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou de l'article 5, § 3, de l'arrêté royal du 6 juillet 1979 (IX).

4.A.2. Dans son mémoire, Madame LEFEBVRE, partie requérante devant le Conseil d'Etat dans l'affaire inscrite au rôle de la Cour sous le numéro 33, affirme que le décret de la Communauté

française du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, interprété par le décret du 8 juillet 1983, entrerait manifestement dans les limites de compétence de l'article 59bis de la Constitution et de l'article 4, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'auteur du mémoire fait valoir que, dans le cadre de leur compétence, les Communautés auraient les pouvoirs les plus étendus, ce que confirmerait notamment l'article 10 de la loi spéciale.

La compétence de la Communauté en matière de bibliothèques établie, le décret pouvait, de l'avis de l'auteur du mémoire, créer et organiser une tutelle spécifique. Il cite, à cet égard, l'avis susmentionné de la Section de législation du Conseil d'Etat du 8 décembre 1982.

L'auteur du mémoire souligne enfin que la tutelle ne porterait pas seulement sur la légalité, qu'elle comprendrait aussi un contrôle de la conformité à l'intérêt général et, par conséquent, qu'elle aurait pour objet le contrôle de l'opportunité.

Les principes d'autonomie et d'égalité des Communautés et des Régions seraient méconnus dans l'hypothèse où la Région pourrait exercer la tutelle dans une matière communautaire.

4.A.3. L'Exécutif de la Communauté française rappelle, dans son mémoire, qu'il a pris, le 27 décembre 1982, un arrêté portant exécution de l'article 12 du décret du 28 février 1978 et qu'à cette occasion, la Section de législation du Conseil d'Etat a rendu un avis, le 8 décembre 1982.

Dans cet avis, auquel il a déjà été fait référence, le Conseil d'Etat considère que l'article 12 du décret aurait institué une tutelle spécifique portant sur les actes de nomination des membres du personnel communal des bibliothèques publiques. Il suggère d'apporter une modification à l'article 12 du décret pour mettre fin à toute discussion quant à sa portée, tout en précisant qu'une telle modification ne paraît pas indispensable pour conférer un fondement juridique au projet d'arrêté.

Selon l'Exécutif de la Communauté française, le décret interprétatif du 8 juillet 1983 aurait entendu faire disparaître les ambiguïtés du texte dénoncées par le Conseil d'Etat lors de l'élaboration de l'arrêté du 27 décembre 1982. Par ce décret, la Communauté française aurait organisé, de manière certaine, par décret, une tutelle spécifique sur les actes des pouvoirs subordonnés relatifs aux bibliothèques publiques; elle aurait aussi levé la limitation aux aspects culturels, bibliothéconomiques, financiers et administratifs de la gestion desdites bibliothèques.

De façon plus générale, l'Exécutif de la Communauté française fait observer que la compétence attribuée aux Régions en matière de tutelle par l'article 7 de la loi spéciale serait plus limitée que celle qui aurait pu leur être conférée en vertu de l'article 108 de la Constitution. Seuls l'organisation des procédures et l'exercice de la tutelle administrative relèveraient de la compétence des Régions.

Par contre, pour les matières qui ont été intégralement transférées aux Régions, la compétence de celles-ci dans le domaine de la tutelle ne serait pas cantonnée dans l'exercice et l'organisation des procédures. La pleine maîtrise que les Régions ont de ces matières impliquerait le pouvoir d'organiser, dans tous ses aspects, la tutelle relative à ces matières.

De même, les Communautés disposeraient, en ce qui concerne les matières qui leur ont été attribuées, du pouvoir d'organiser la tutelle dans tous ses aspects.

L'Exécutif de la Communauté française fait valoir à ce propos, que l'article 7, alinéa 1er, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 emploie, comme l'article 108 de la Constitution, le terme d'"organisation" sans autre spécification, indiquant par là que, lorsque les Communautés organisent une tutelle

spécifique dans une matière communautaire, rien n'est retranché à la compétence qui leur est reconnue par l'article 7, alinéa 1er, b).

De l'avis de l'Exécutif de la Communauté française, le principe d'autonomie des Communautés et des Régions ferait obstacle à l'intervention d'un pouvoir extérieur dans l'exercice de leurs compétences respectives.

4.A.4. L'Exécutif flamand conteste que les décrets des 28 février 1978 et 8 juillet 1983 pourraient être appliqués dans les affaires qui ont donné lieu aux questions préjudicielles.

Il considère que les décrets précités auraient été pris en vertu de l'article 59bis, § 2, 1^o, de la Constitution et de l'article 4, 5^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - lors de l'adoption du premier décret, l'article 2, 5^o, de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise - aux termes desquels les Conseils de communauté - précédemment les Conseils culturels - règlent les matières culturelles, notamment les bibliothèques.

Conformément à l'article 59bis, § 4, alinéa 1er, de la Constitution, les décrets des 28 février 1978 et 8 juillet 1983 n'auraient force de loi que dans la région de langue française ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

L'Exécutif flamand fait valoir que la commune de Woluwe-Saint-Pierre ne pourrait être regardée comme une institution qui, en raison de ses activités, doit être considérée comme appartenant exclusivement à la Communauté française. Elle ne pourrait davantage être considérée comme telle lorsqu'elle prend des décisions se rapportant à pareille institution unicommunautaire située sur son territoire. En outre, il ne serait pas établi, dans l'état actuel du dossier, que l'association sans but lucratif "Bibliothèque principale François Persoons de Woluwe-Saint-Pierre, de Woluwe-Saint-Lambert et des communes du Sud-Est de Bruxelles" relèverait, eu égard à ses activités, uniquement de la Communauté française.

Dans la mesure où la restriction de leur applicabilité ne résulterait pas de leurs dispositions mêmes et notamment de l'article 12 du décret du 28 février 1978, les décrets des 28 février 1978 et 8 juillet 1983 seraient, de l'avis de l'Exécutif flamand, contraires à l'article 59bis, § 4, alinéa 1er, de la Constitution.

4.A.5. Dans ses conclusions déposées le 14 octobre 1986, l'Exécutif de la Communauté française marque et motive son total désaccord sur l'argumentation de l'Exécutif flamand concernant l'inapplicabilité des décrets des 28 février 1978 et 8 juillet 1983 aux actes des communes de la région bilingue de Bruxelles-capitale relatifs aux institutions unicommunautaires françaises.

4.A.6. Le Conseil des Ministres a déposé des conclusions, le 16 mai 1986.

En une observation préalable, le concluant considère la formulation des questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat au regard des normes applicables au litige pendant devant cette juridiction.

Il fait remarquer que les communes qui composent la Région bruxelloise ne seraient pas soumises à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Elles resteraient régies par la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée le 20 juillet 1979.

Le concluant relève que les principes énoncés à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, et notamment la distinction entre tutelle ordinaire et tutelle spécifique, seraient repris à l'article 5 de l'arrêté royal du 6 juillet 1979 délimitant les matières concernant l'organisation des pouvoirs subordonnés où une politique régionale différenciée se justifie, pris en exécution de la loi coordonnée du 20 juillet 1979 précitée.

Il estime qu'il serait permis à la Cour de s'écarter de la lettre d'une question préjudicielle pour autant qu'elle s'en tienne au cadre du litige principal et respecte l'intention de la juridiction qui l'interroge.

L'identité du contenu des normes autoriserait cependant la Cour à répondre aux questions préjudicielles, quelle que soit la norme applicable au litige.

Cette remarque formulée, le Conseil des Ministres affirme que l'existence d'une tutelle spécifique serait subordonnée à la réunion de deux conditions.

La première de celles-ci concernerait la matière visée par la tutelle. Cette matière devrait relever de la compétence des Communautés.

La seconde condition aurait trait à l'auteur de l'organisation de la tutelle. Cette organisation serait une matière réservée au législateur.

Selon le Conseil des Ministres, il serait patent que le décret du 28 février 1978 ne satisferait pas à la seconde condition.

Il affirme que la tutelle spécifique invoquée par la Communauté française a été organisée par l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 27 décembre 1982 portant exécution de l'article 12 du décret du 28 février 1978.

Le concluant estime qu'il y a lieu, en ordre principal, de vérifier si le décret interprétatif du 8 juillet 1983 aurait organisé de manière suffisamment complète la tutelle spécifique vantée par la Communauté française, étant donné que le décret du 28 février 1978 n'aurait rien organisé à ce sujet et que l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 27 décembre 1982 aurait été dépourvu de tout fondement constitutionnel et légal.

Il est d'avis que le § 2 de l'article unique du décret interprétatif, dont le but aurait été de valider a posteriori l'arrêté du 27 décembre 1982, méconnaîtrait l'article 108 de la Constitution, selon lequel l'organisation de la tutelle devrait nécessairement émaner directement de la loi ou du décret.

Le concluant affirme que le décret interprétatif aurait dû, pour répondre au prescrit constitutionnel, reprendre les termes de l'arrêté du 27 décembre 1982.

A son avis, il se déduirait de la rédaction même de l'article 7 de la loi spéciale, en ce qu'elle utilise, elle aussi, l'expression "par la loi", que seul le législateur pourrait organiser la tutelle.

Le concluant fait valoir qu'à défaut d'une organisation complète de la tutelle spécifique, condition qui ne serait pas rencontrée par le décret du 28 février 1978, ou, a fortiori, d'une organisation régulière de cette même tutelle, obligation à laquelle contreviendraient le décret du 8 juillet 1983 et l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 27 décembre 1982, il y aurait lieu de considérer que la tutelle ordinaire demeure d'application.

Il se réfère, à cet égard, à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat rendu, le 25 juillet

1983, sur le projet d'arrêté royal n° 208 créant un Fonds d'aide au redressement financier des communes ainsi qu'à l'arrêt de la Section d'administration du Conseil d'Etat n° 23.519 du 5 octobre 1983.

En second ordre, le concluant pose la question de la cohérence et de l'opportunité d'une tutelle spécifique dans la matière considérée.

Il fait observer sous ce rapport que, par l'organisation de tutelles spécifiques, l'Etat et les Communautés pourraient réduire à peu de chagrin la compétence des Régions dans le domaine de la tutelle.

En outre, la tutelle spécifique irait, à son avis, à l'encontre de la tendance actuelle qui consisterait à renforcer l'autonomie des communes et qui se serait concrétisée notamment dans la loi du 3 décembre 1984 modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités communales.

Il estime par ailleurs, qu'il serait incohérent que le Roi, qui reste compétent pour approuver les cadres du personnel, les budgets et les comptes des communes, constatant qu'une nomination est intervenue hors cadre ou risque de compromettre les finances communales, soit privé de la tutelle d'annulation dès lors qu'il s'agirait d'un agent détaché auprès d'une bibliothèque publique.

Poursuivant son raisonnement, le Conseil des Ministres s'attache à exposer les raisons qui militent d'après lui en faveur d'une politique cohérente au niveau de la gestion des finances communales.

Traitant ensuite de l'article 10 de la loi spéciale, le Conseil des Ministres estime que cette disposition serait impuissante à conférer un fondement aux décrets de 1978 et de 1983.

Accessoirement, le concluant fait valoir que les décrets des 28 février 1978 et 8 juillet 1983 ne pourraient être appliqués dans le litige soumis au Conseil d'Etat sans contrevenir à l'article 59bis, § 4, alinéa 1er, de la Constitution.

A son avis, il ne serait pas contestable que, d'après ses statuts publiés aux annexes au Moniteur belge du 28 janvier 1982, l'association sans but lucratif "Bibliothèque principale François Persoons de Woluwe-Saint-Pierre, de Woluwe-Saint-Lambert et des communes du Sud-Est de Bruxelles" serait une institution unilingue française. Le débat ne porterait pas sur le contrôle de ladite association, mais bien sur l'exercice de la tutelle sur des actes d'une commune de la région bilingue de Bruxelles-capitale.

4.A.7. L'Exécutif régional wallon fait valoir que la compétence de la Cour, lorsqu'elle statue sur base de l'article 15 de la loi organique du 28 juin 1983, serait délimitée par la portée exacte des questions posées ainsi que par les normes jugées en conflit par la juridiction qui ordonne le renvoi.

Se référant aux arrêts n^{os} 12, 13 et 15 du 25 mars 1986, Il soutient que les parties devant la Cour ne se seraient pas vu octroyer la possibilité de modifier ou de faire modifier la teneur des questions posées et que la Cour, même si elle estimait que le juge de renvoi n'a pas correctement déterminé les textes applicables aux faits du litige, ne pourrait cependant pas corriger les questions posées sur ce point; elle ne pourrait davantage statuer sur l'applicabilité aux faits de la cause d'une norme qui ne lui aurait pas été soumise par la décision de renvoi.

L'Exécutif régional wallon est d'avis que la Cour ne devrait pas se prononcer sur la compétence territoriale. Il fait remarquer, à cet égard, que l'article 59bis, § 4, de la Constitution ne serait pas visé

à la question préjudicielle.

En outre, il ressortirait tant du libellé des questions que des considérants des décisions de renvoi que le Conseil d'Etat n'aurait pas contesté, en l'espèce, la compétence territoriale de la Communauté.

Selon le concluant, le législateur spécial aurait opéré un partage de compétences législative et exécutive en matière d'organisation et d'exercice de la tutelle administrative.

La tutelle ordinaire serait partagée entre l'Etat et les Régions.

Le législateur national serait exclusivement compétent pour modifier, en toutes matières, les dispositions de la loi communale qui déterminent les procédés de tutelle et les actes soumis à la tutelle. En vertu de l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution, il ne pourrait toutefois porter atteinte au principe du contrôle de la légalité ni à celui du contrôle de l'intérêt général.

Le législateur régional se serait vu attribuer la compétence de modifier, en toutes matières, les dispositions de la loi communale qui organisent les procédures afférentes à l'exercice de la tutelle générale ou spéciale, en ce compris les dispositions de la loi communale qui désignent les autorités tutélaires. En outre, les Régions seraient exclusivement compétentes pour exercer, en toutes matières, la tutelle générale ou spéciale instituée par la loi communale.

L'article 7, alinéa 1er, b), de la loi spéciale attribuerait parallèlement aux trois législateurs - national, communautaire, régional - la compétence d'organiser une tutelle spécifique.

Trois conditions seraient mises à la validité de l'organisation de cette tutelle.

La tutelle spécifique devrait être organisée, dans toutes ses composantes, par une norme législative. La loi ou le décret devrait déterminer le procédé de tutelle, préciser les actes soumis à la tutelle et organiser les procédures - notamment en désignant l'autorité tutélaire -.

La tutelle spécifique ne pourrait être ainsi organisée que dans des matières qui relèvent de la compétence du législateur concerné.

Enfin, la tutelle spécifique ne pourrait porter sur les actes que l'article 7, alinéa 1er, a), de la loi spéciale réserve à la compétence générale des Régions, en l'occurrence "notamment les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel".

La liste des actes mentionnés à l'article 7, alinéa 1er, a), de la loi spéciale ne serait pas limitative. Il ne s'agirait que d'exemples, qui auraient en commun d'être des actes soumis par la loi communale à la tutelle spéciale d'approbation.

Le concluant affirme qu'il y aurait lieu d'admettre, sous peine de vider cette disposition de sa substance, que la tutelle spécifique ne pourrait porter que sur les actes qui ne sont pas soumis par la loi communale à une tutelle spéciale.

L'article 7, alinéa 1er, b), de la loi spéciale habiliterait l'Etat, les Communautés et les Régions, par le biais de normes législatives particulières, à organiser une tutelle générale ou spéciale sur les actes soumis par la loi communale à une tutelle générale, et à confier l'exercice de la tutelle ainsi instituée à l'autorité que ces normes législatives désignent.

En l'absence d'une ou de plusieurs conditions auxquelles, selon le concluant, la tutelle spécifique doit répondre pour être organisée valablement, la tutelle ordinaire subsisterait. Conformément à la loi

spéciale, elle serait exercée par la Région.

L'Exécutif régional wallon soutient que le décret du 28 février 1978, pris isolément, n'organise pas une tutelle spécifique au sens de l'article 7, alinéa 1er, b), de la loi spéciale. Il étaye ce soutènement par plusieurs arguments.

L'Exécutif régional wallon estime notamment que le décret du 28 février 1978, à supposer qu'il ait - ce que l'Exécutif conteste - institué des procédés de tutelle et en ait organisé les procédures, violerait encore l'article 7, alinéa 1er, b), de la loi spéciale en ne désignant par l'autorité appelée à exercer la tutelle.

Selon le même concluant, les transferts de compétence opérés par le décret du 28 février 1978 se limiteraient à conférer au ministre de la culture française certaines attributions détenues antérieurement par le Roi ou par d'autres ministres et à substituer, pour le contreseing des arrêtés royaux, l'intervention du ministre de la culture française à celle d'autres ministres. Sous cette réserve, le décret du 28 février 1978 aurait laissé intacte la tutelle ordinaire telle qu'instituée et organisée par la loi communale.

Le concluant rappelle que l'Exécutif de la Communauté française a pris, le 27 décembre 1982, un arrêté qui, dans l'intention de son auteur, devait mettre en oeuvre l'article 12 du décret de 1978.

Il constate que cet arrêté détermine des procédés de tutelle, précise les actes soumis à la tutelle, organise la procédure et habilite le ministre de l'Exécutif de la Communauté française ayant le service public de la lecture dans ses attributions à exercer la tutelle.

Selon l'Exécutif régional wallon, ledit arrêté serait dépourvu de fondement légal. Il ne pourrait se fonder valablement sur le décret de 1978, lequel n'organiserait pas de tutelle spécifique et n'habiliterait pas l'Exécutif à organiser pareille tutelle, qui, en 1978, n'était pas de la compétence du législateur culturel. Il ne pourrait davantage se fonder directement sur l'article 7 de la loi spéciale, cet article requérant, en son alinéa 1er, b), une norme législative pour l'organisation d'une tutelle spécifique dans toutes ses composantes.

La Communauté française, en adoptant le décret du 8 juillet 1983 et en lui conférant un effet rétroactif à la date d'entrée en vigueur du décret du 28 février 1978, aurait implicitement reconnu, selon le concluant, que le décret de 1978 n'organisait pas de tutelle spécifique au sens de l'article 7 de la loi spéciale.

L'Exécutif régional wallon relève que le décret du 8 juillet 1983, nonobstant son intitulé, aurait pour objet de modifier rétroactivement la portée du décret du 28 février 1978, afin notamment de donner un fondement légal à l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 27 décembre 1982.

Cependant, l'Exécutif régional wallon estime que le décret du 8 juillet 1983 n'organise pas une tutelle spécifique au sens de l'article 7 de la loi spéciale. Il constate que le décret définit, en conformité avec l'article 7, alinéa 1er, b), de la loi spéciale, les actes soumis à la tutelle et l'autorité habilitée à exercer la tutelle. Le décret violerait toutefois l'article 7 de la loi spéciale en ne déterminant pas les procédés de tutelle que l'Exécutif est chargé d'exercer et en déléguant à l'Exécutif la compétence d'organiser les procédures relatives à l'exercice de la tutelle.

Le concluant constate que la première question préjudicielle reposerait sur une hypothèse, selon laquelle une tutelle spécifique aurait été valablement organisée par le décret du 28 février 1978, interprété par le décret du 8 juillet 1983.

Dans cette première question, le Conseil d'Etat interrogerait la Cour sur une éventuelle violation de l'article 7, alinéa 1er, a), de la loi spéciale, en ce que l'Exécutif de la Communauté française est chargé, par le décret, d'exercer la tutelle spécifique sur les actes des autorités communales portant nomination des membres du personnel des bibliothèques publiques.

L'Exécutif régional wallon estime que la Cour devrait répondre par la négative à cette première question.

Selon le concluant, la tutelle spécifique ne pourrait porter sur les actes que la loi communale soumet à une tutelle spéciale.

Les actes considérés n'étant pas soumis par la loi communale à une tutelle spéciale, il serait conforme à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de les soumettre à une tutelle spécifique.

4.B.1. L'article 108, alinéa 3, de la Constitution permet au législateur statuant à la majorité spéciale de donner aux Conseils de la Communauté ou de la Région la compétence de régler l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative.

4.B.2. Faisant usage de la faculté accordée par cette disposition, le législateur spécial a procédé à diverses attributions de compétence en matière de tutelle.

L'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue à la Région la compétence d'organiser les procédures de la tutelle administrative et d'exercer cette tutelle sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire. A titre transitoire, les Régions ne sont toutefois pas compétentes pour la tutelle administrative ordinaire en ce qui concerne la province de Brabant et les communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

L'article 7 confère à la Région la même compétence d'organiser les procédures et d'exercer la tutelle pour les "autres actes", tout en précisant que cette compétence est exclue lorsqu'une tutelle spécifique est organisée par la loi ou le décret communautaire relativement aux matières pour lesquelles le pouvoir national ou la Communauté sont respectivement compétents.

4.B.3. Pour qu'une Communauté puisse instituer la tutelle spécifique prévue par l'article 7 de la loi spéciale, il faut que cette tutelle concerne des matières :

- a) pour lesquelles les Communautés sont compétentes en vertu de la Constitution ou de la loi spéciale;
- b) et dans la mise en oeuvre desquelles la Communauté intéressée a confié certaines missions à des autorités décentralisées et a réglé la manière dont ces missions doivent être accomplies.

4.B.4. Lorsque le législateur communautaire a ainsi le pouvoir d'instituer une tutelle spécifique, encore n'exerce-t-il valablement cette compétence que si le décret "organise" cette tutelle.

L'organisation d'une tutelle spécifique comporte la détermination des actes sur lesquels porte la tutelle, du procédé de tutelle, de l'autorité de tutelle et des éléments essentiels de la procédure.

4.B.5.a. Aux termes de l'article 4. 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, "les bibliothèques, discothèques et services similaires" sont des matières culturelles

visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution. La matière qui fait l'objet des décrets de 1978 et de 1983 relève de la compétence de la Communauté.

4.B.5.b. Dans la mise en oeuvre de cette matière, le décret du 28 février 1978 confie certaines missions aux communes et règle la manière dont celles-ci doivent les accomplir, notamment en ce qui concerne la nomination du personnel des bibliothèques publiques.

4.B.5.c. Le législateur communautaire a donc, en vertu de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, le pouvoir d'instituer, quant à ce, une tutelle spécifique.

4.B.6.a. Le décret du 8 juillet 1983, interprétatif de l'article 12 du décret du 28 février 1978, vise "tous les actes des communes, des provinces et des agglomérations et fédérations de communes, qui sont relatifs aux bibliothèques publiques visées à l'article 1er, y compris les décisions visant à créer et à organiser des bibliothèques publiques soumises à l'application du présent décret, à l'exception des actes visés à l'article 7, alinéa 1er, a), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980". Ce faisant, le décret ne permet pas de délimiter les actes des autorités décentralisées qu'il entend soumettre à tutelle dans le cadre des missions qu'il leur confie et dénature ainsi la notion même de tutelle spécifique.

4.B.6.b. Par ailleurs, le décret précité ne détermine pas le procédé de tutelle qui serait appliqué.

4.B.6.c. Le législateur décrétoi a ainsi, en l'espèce, omis de déterminer deux éléments dont chacun est indispensable pour qu'une tutelle spécifique soit valablement organisée. Dès lors, il ne pouvait confier à l'Exécutif l'exercice de cette tutelle.

Il s'ensuit que le législateur communautaire viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences matérielles respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

Dès lors, il n'y a pas lieu d'examiner si et dans quelle mesure une tutelle spécifique laisse subsister la compétence de la Région en matière de tutelle ordinaire pour les aspects des actes des autorités décentralisées qui ne se rattachent pas aux missions qui leur ont été confiées par le législateur communautaire.

Il n'y a pas davantage lieu d'examiner, en l'espèce, la compétence territoriale du législateur décrétoi.

Sur la seconde question préjudicielle

5.B. L'examen de la première question préjudicielle ayant conduit à la constatation d'un excès de compétence matérielle, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question préjudicielle mettant en cause la compétence *ratione temporis* du législateur décrétoi.

PAR CES MOTIFS,

La Cour

dit pour droit :

1. L'article 12 du décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle française du 28 février 1978, tel qu'interprété par l'article unique, § 2, du décret du Conseil de la Communauté française du 8 juillet 1983, viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour

déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

2. Il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question préjudicielle.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 30 juin 1987, par la Cour composée des présidents J. DELVA et E. GUTT, des juges I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, L.P. SUETENS et H. BOEL, assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN, l'audience étant présidée par le président E. GUTT.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
E. GUTT