

Numéro du rôle : 37
Arrêt n° 42 du 10 novembre 1987

En cause : le recours en annulation partielle du décret du Conseil flamand du 28 juin 1985 "houdende omvorming van het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Culturele Samenwerking van de Nederlandse Cultuurgemeenschap in België, opgericht bij decreet van 8 juli 1980, tot Commissariaat-Generaal voor de Internationale Samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap" (portant transformation du Commissariat général pour la Coopération culturelle internationale de la Communauté culturelle néerlandaise en Belgique, créé par décret le 8 juillet 1980, en Commissariat général pour la Coopération internationale de la Communauté flamande), introduit par le Conseil des Ministres le 29 juillet 1986.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et E. GUTT, des juges I. PETRY, D. ANDRE, M. MELCHIOR, F. DEBAEDTS et L. DE GREVE,

assistée du greffier L. POTOMS,

présidée par le président J. DELVA,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DU RECOURS

Par requête du 29 juillet 1986, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour, le Conseil des Ministres a introduit un recours en annulation des articles 4 et 10 du décret du 28 juin 1985 "houdende omvorming van het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Culturele Samenwerking van de Nederlandse Cultuurgemeenschap in België, opgericht bij decreet van 8 juli 1980, tot Commissariaat-Generaal voor de Internationale Samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap" (portant transformation du Commissariat général pour la Coopération culturelle internationale de la Communauté culturelle néerlandaise en Belgique, créé par décret le 8 juillet 1980, en Commissariat général pour la Coopération internationale de la Communauté flamande).

II. LA PROCEDURE DEVANT LA COUR

Par ordonnance du 8 août 1986, le président en exercice a désigné les membres du siège de la Cour 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.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 2 septembre 1986.

Conformément aux articles 59, § 1er, et 113 de la même loi organique, les notifications du recours ont été faites par lettres recommandées à la poste le 2 septembre 1986 et remises aux destinataires les 3 et 4 septembre 1986.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 30 septembre 1986.

Par ordonnances des 21 janvier 1987 et 25 juin 1987, la Cour a prorogé respectivement jusqu'au 29 juillet 1987 et jusqu'au 29 janvier 1988 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 4 juin 1987, la Cour a déclaré que l'affaire était en état et a fixé l'audience au 26 juin 1987.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties et les avocats des parties ont été informés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 4 juin 1987 et remises aux destinataires les 5 et 9 juin 1987.

L'Exécutif flamand, l'Exécutif régional wallon et le Conseil des Ministres ont déposé des conclusions respectivement le 10, le 18 et le 25 juin 1987.

A l'audience du 26 juin 1987 :

- ont comparu :

Me A. DANCKAERT, avocat 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 B. CAMBIER loco Me R. ANDERSEN, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts, 13-14, 1040 Bruxelles;

- les juges L. DE GREVE et M. MELCHIOR ont fait rapport;

- à la demande des autres parties, la Cour a rejeté les conclusions du Conseil des Ministres, reçues au greffe de la Cour le 25 juin 1987, c'est-à-dire la veille de l'audience publique, ce pour cause de communication tardive, incompatible avec l'exigence du caractère contradictoire des débats;

- Mes DANCKAERT, VAN ORSHOVEN et CAMBIER ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 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

Objet du recours

1.1. Le décret a été adopté par le Conseil flamand le 28 juin 1985. Il a été sanctionné et promulgué à la même date et a été publié au Moniteur belge du 20 août 1985.

1.2. Le décret règle, selon son article 1er, des matières visées à l'article 59bis et à l'article

107quater de la Constitution.

L'article 2 dispose qu'à l'article 1er du décret du 8 juillet 1980, les termes "Commissariat général pour la Coopération culturelle internationale de la Communauté culturelle néerlandaise en Belgique" sont modifiés en "Commissariat général pour la Coopération internationale de la Communauté flamande".

L'article 3 dispose que les articles 2 à 13 du décret du 8 juillet 1980 sont remplacés par les articles 4 à 10 du nouveau décret.

L'article 4 énumère une série de dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public qu'il déclare applicables mutatis mutandis au Commissariat général "telles qu'elles sont appliquées à la date d'entrée en vigueur du présent décret".

L'article 5 définit la mission qui est confiée au Commissariat général.

L'article 6 prévoit la possibilité pour l'Exécutif flamand d'engager du personnel pour des missions spécifiques à caractère temporaire.

L'article 7 définit les tâches du Commissariat général.

L'article 8 énumère les ressources du Commissariat général.

L'article 9 règle la situation de certains membres du personnel de l'ancien Commissariat général.

L'article 10 dispose que tant que l'Exécutif flamand n'aura pas fixé le statut du personnel, l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public restera d'application.

L'article 11 dispose que le décret entre en vigueur à la date fixée par l'Exécutif flamand. En exécution de cet article, un arrêté de l'Exécutif flamand du 26 mars 1986 a fixé cette date d'entrée en vigueur au 1er avril 1986.

En ce qui concerne les parties

2. Les parties au litige sont le Conseil des Ministres, qui a introduit le recours, l'Exécutif flamand, qui a introduit un mémoire et des conclusions, et l'Exécutif régional wallon, qui a introduit des conclusions.

En ce qui concerne la compétence de la Cour

3. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand conteste la compétence de la Cour au motif que l'article 13, §§ 3 et 6, de la loi spéciale n'est pas une règle établie par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, au sens de l'article 1er, §1er, de la loi organique du 28 juin 1983, et ne constitue donc pas une norme dont il appartient à la Cour de censurer une éventuelle violation.

A l'audience, se référant aux arrêts n^{os} 24, 28 et 27 de la Cour intervenus dans les affaires n^{os} 19, 20 et 22 et par lesquels la Cour a dit pour droit que les dispositions de l'article 13, §§ 3 et 6,

constituent bien des règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, l'Exécutif flamand a déclaré retirer l'exception d'incompétence formulée par lui.

La Cour donne à l'Exécutif flamand acte du retrait de son déclinatoire de compétence.

Au fond

4.A. Le Conseil des Ministres invoque deux moyens.

a) Quant au premier moyen

4.A.1. Le Conseil des Ministres invoque dans le premier moyen la violation de l'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

4.A.1.a. Dans une première branche, le Conseil des Ministres affirme que le décret viole l'article 13, § 3, de la loi spéciale en ce qu'il omet de ranger le Commissariat général pour la Coopération internationale de la Communauté flamande dans l'une des catégories prévues par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public alors que l'article 13, § 3, de la loi spéciale constitue une disposition de principe en vertu de laquelle tous les organismes d'intérêt public qui dépendent des Communautés et des Régions tombent sous le coup de la loi du 16 mars 1954.

A l'audience, le Conseil des Ministres conclut qu'il s'en remet à la sagesse de la Cour, eu égard aux arrêts rendus par la Cour dans les affaires portant les numéros de rôle 20 et 35.

4.A.1.b. Dans la seconde branche du premier moyen, le Conseil des Ministres soutient que le caractère impératif des dispositions de l'article 13, §§ 3 et 6, de la loi spéciale interdisait en tout état de cause au Conseil flamand de sélectionner, comme il l'a fait à l'article 4 du décret attaqué, celles des dispositions de la loi du 16 mars 1954 qui s'appliqueraient à l'organisme.

4.A.2. L'Exécutif flamand considère que le premier moyen est dépourvu de fondement en ses deux branches et que de surcroît, la première branche manque en fait.

4.A.2.a.1. Après s'être référé à la jurisprudence de la Cour dans les affaires portant les numéros de rôle 19, 20, 22 et 35, l'Exécutif flamand fait valoir que ni le texte de l'article 13, § 3, de la loi spéciale ni le principe d'uniformité qui se trouve à la base de cette disposition n'obligent le législateur décréteur à ranger dans l'une des catégories de la loi du 16 mars 1954 l'organisme d'intérêt public qu'il crée. Il est simplement interdit de soustraire l'organisme créé au régime "global" de contrôle de la loi en question, une telle opération n'ayant nullement été réalisée en l'occurrence.

4.A.2.a.2. L'article 4 du décret entrepris énumère les dispositions de la loi du 16 mars 1954 qui sont applicables au Commissariat général, en sorte que cet organisme est bel et bien soumis au régime de contrôle de cette loi. L'Exécutif flamand ajoute que les dispositions déclarées applicables sont celles de la catégorie A de la loi du 16 mars 1954, de sorte que le Commissariat général a effectivement été rangé dans l'une des catégories de cette loi.

4.A.2.b. L'Exécutif estime que la deuxième branche du premier moyen est elle aussi dépourvue de fondement. La sélection des dispositions de la loi du 16 mars 1954 qui sont applicables à l'organisme créé, opérée par l'article 4 du décret attaqué, n'est pas davantage révélatrice d'une violation de l'article 13, §3, de la loi spéciale, puisqu'aussi bien les dispositions de la loi du 16 mars

1954 ne peuvent s'appliquer toutes en même temps à un seul et même organisme. En l'espèce, le Commissariat général a été expressément rangé dans la catégorie A de la loi du 16 mars 1954, par le biais précisément de la "sélection" dénoncée des dispositions qui sont applicables à cette catégorie.

4.A.3. L'Exécutif régional wallon soutient que le premier moyen est dénué de fondement en ses deux branches.

4.A.3.a. En ce qui concerne la première branche, l'Exécutif renvoie à l'arrêt n° 27 rendu par la Cour le 22 octobre 1986 (dans l'affaire portant le numéro de rôle 22) en cause du recours en annulation du décret de la Région flamande du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines. La Cour a considéré dans cet arrêt que l'article 13, § 3, de la loi spéciale ne contient pas l'obligation de classer expressément dans l'une des catégories prévues par la loi du 16 mars 1954 tout organisme créé par décret auquel cet article trouve à s'appliquer.

4.A.3.b. L'Exécutif estime que la deuxième branche du premier moyen est également dépourvue de fondement. Le législateur décrétoal n'a nullement eu l'intention de soustraire le Commissariat général au régime de la loi du 16 mars 1954. C'est ce qui ressort - selon l'Exécutif - du texte de l'article 4 du décret, qui se réfère expressément à la loi précitée ; les dispositions de cette loi qu'énumère l'article sont celles applicables aux organismes classés dans la catégorie A. Cette façon de voir se trouve d'ailleurs corroborée par les travaux préparatoires du décret entrepris.

Première branche du premier moyen

4.B.1. La Cour constate, à partir de la sélection opérée par le Conseil flamand parmi les articles de la loi du 16 mars 1954 et eu égard aux travaux préparatoires du décret, que l'intention du législateur décrétoal a manifestement été de ranger l'organisme visé dans la catégorie A de la loi précitée et ce, indépendamment de la circonstance qu'ont simultanément été déclarés applicables les paragraphes 1er, 2, 4 et 5 de l'article 10, qui concernent les organismes des autres catégories.

En sa première branche, le premier moyen est dénué de fondement.

Deuxième branche du premier moyen

4.B.2.a. L'article 4 du décret entrepris d'une part désigne les organes chargés d'exercer les attributions fixées conformément à l'article 13, § 5, de la loi spéciale, et d'autre part énumère une série de dispositions de la loi du 16 mars 1954 qui sont applicables, telles qu'elles sont appliquées à la date d'entrée en vigueur du présent décret, au Commissariat général pour la Coopération internationale de la Communauté flamande, à savoir : "l'article 2, alinéas 1er, 3 et 4; l'article 3, § 1er, § 3, § 4 et § 5; les articles 4 et 5; l'article 6, § 1er, § 2, § 3, § 5 et § 6; l'article 6bis, § 1er; les articles 7 et 8; l'article 10, § 1er, § 2, § 4 et § 5; l'article 11, § 1er; les articles 12, 13, 14, 15 et 22".

4.B.2.b.1. Il convient d'observer qu'en désignant, conformément à l'article 13, § 5, de la loi spéciale les organes flamands chargés d'exercer les attributions conférées par la loi du 16 mars 1954 à des organes nationaux, le législateur décrétoal n'a entendu en aucune manière porter atteinte à l'article 13, §6, de la loi spéciale, c'est-à-dire aux compétences maintenues par cette disposition entre les mains du Ministre national ayant la Fonction publique dans ses attributions.

4.B.2.b.2. La loi du 16 mars 1954 prévoyait, au moment où le décret a été publié, trois

(actuellement quatre) catégories distinctes d'organismes d'intérêt public (A, B, C), auxquelles des règles de contrôle différentes étaient applicables. L'article 4 du décret du 28 juin 1985 a essentiellement rendu applicables les dispositions de la loi précitée qui trouvent à s'appliquer aux organismes de la catégorie A et qui étaient susceptibles d'intéresser l'organisme créé.

En déclarant applicables au Commissariat général les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relatives aux organismes de catégorie A, le décret du 28 juin 1985 n'a nullement soustrait cet organisme à l'application de la loi du 16 mars 1954.

La sélection que le législateur décrétole a opérée parmi les dispositions de la loi du 16 mars 1954 n'est cependant licite qu'à la condition qu'elle ne méconnaisse pas l'économie de l'article 13 considéré dans son ensemble.

Il ressort de l'article 13 que le législateur spécial a entendu rendre uniformément applicables aux organismes communautaires et régionaux qu'il vise, les techniques de contrôle financier, budgétaire et administratif existant au niveau national pour les organismes d'intérêt public.

Le principe de l'uniformité contenu dans l'article 13, § 3, de la loi spéciale implique nécessairement que le législateur décrétole ne peut empêcher l'application d'éventuelles modifications ultérieures du régime de contrôle contenu dans la loi du 16 mars 1954.

A cet égard, il ne faut cependant pas perdre de vue que l'exercice du contrôle sur les organismes d'intérêt public dépendant des Régions et des Communautés a été confié expressément aux organes de celles-ci par l'article 13, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980. Tout aménagement ou toute modification des techniques de contrôle ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à l'attribution susvisée ne pourrait valablement être adoptée que par le législateur spécial.

Les dispositions de l'article 4 du décret incriminé "telles qu'elles sont appliquées à la date d'entrée en vigueur du présent décret" impliquent que d'éventuelles modifications apportées ultérieurement par le législateur national aux techniques de contrôle inscrites dans la loi du 16 mars 1954 - dans le respect des compétences formellement attribuées par le législateur spécial aux Communautés et aux Régions - ne seraient pas applicables de plein droit au Commissariat général pour la Coopération internationale de la Communauté flamande.

La disposition de l'article 4 du décret entrepris "telles qu'elles sont appliquées à la date d'entrée en vigueur du présent décret" viole dès lors l'article 13, §3, de la loi spéciale.

En sa deuxième branche, le premier moyen n'est fondé que dans cette mesure ; il est dénué de fondement pour le surplus.

b) Quant au deuxième moyen

5.A.1. Le Conseil des Ministres invoque dans un deuxième moyen la violation de l'article 13, §6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Pour le Conseil des Ministres, l'article 10 du décret viole cette disposition, d'une part en ce qu'il néglige dans sa première partie - "tant que l'Exécutif flamand n'a pas fixé le statut du personnel," - de formuler une réserve relativement à la compétence que l'article 13, §6, de la loi spéciale et l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 accordent au Ministre national de la Fonction publique pour ce qui est

de la fixation du statut administratif et pécuniaire, et d'autre part en ce que la disposition portée par sa seconde partie -"l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public reste d'application"- constitue une disposition que le législateur décrétoal flamand aurait dû préalablement soumettre à l'accord du susdit Ministre national de la Fonction publique.

5.A.2. L'Exécutif flamand soutient que le deuxième moyen est dépourvu de fondement.

L'Exécutif flamand considère que la condition d'accord visée ne découle pas directement de l'article 13, §6, de la loi spéciale, mais d'une combinaison de cette disposition avec les paragraphes 5 et 6 du même article et avec l'article 11, §1er, de la loi du 16 mars 1954.

L'Exécutif flamand estime ensuite que l'obligation portée par l'article 13, §6, de la loi spéciale ne s'impose qu'à l'Exécutif et non au législateur décrétoal. Le législateur décrétoal ne méconnaîtrait l'article 13, §6, de la loi spéciale que s'il empêchait ou vidait de sa substance l'application de cette disposition, ce qui n'a absolument pas été le cas en l'espèce.

5.A.3. L'Exécutif régional wallon fait valoir qu'en édictant l'article 10 incriminé du décret, le législateur décrétoal n'a nullement fixé lui-même, en tout ou en partie, le statut administratif et pécuniaire du personnel. D'une part, la première partie dudit article ne fait pas obstacle à ce que l'accord du Ministre national de la Fonction publique soit recueilli relativement à ce statut et, d'autre part, dans la seconde partie de cet article, le législateur décrétoal se limite à rendre applicable au personnel, à titre transitoire, l'arrêté royal du 8 janvier 1973, qui a reçu l'accord du Ministre national de la Fonction publique.

5.B.a. L'article 13, § 3, de la loi spéciale rend applicables aux organismes d'intérêt public communautaires et régionaux qu'il vise, les dispositions de la loi du 16 mars 1954, en ce compris l'article 11, § 1er, qui énonce : "Le Roi fixe le statut (...) du personnel des organismes énumérés à l'article 1er, sur proposition du ou des Ministres dont ils relèvent et de l'accord du Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions".

L'article 13, § 6, de la loi spéciale est ainsi conçu : "A l'exception de la fixation du statut administratif et pécuniaire, les compétences attribuées par la loi du 16 mars 1954 au Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions sont exercées par les organes correspondants de la Communauté ou de la Région".

Il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le statut administratif et pécuniaire du personnel des organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région est fixé par l'Exécutif concerné, qui prend cependant sa décision avec l'accord du ministre national qui a la Fonction publique dans ses attributions. Par conséquent, si l'Exécutif dispose du droit d'initiative, l'accord du ministre précité est néanmoins requis. De cette manière, le législateur spécial a une nouvelle fois entendu réaliser une harmonie entre les règles applicables aux organismes nationaux d'intérêt public et celles qui régissent les organismes communautaires ou régionaux d'intérêt public visés par l'article 13, §3, de la loi spéciale.

5.B.b.1. L'obligation prévue par l'article 13, §6, de la loi spéciale s'impose à l'Exécutif. Le législateur décrétoal violerait cependant l'article 13, §6, de la loi spéciale s'il empêchait l'application de cette disposition ou la vidait de sa substance.

En l'espèce, d'une part, l'article 4 du décret entrepris rend explicitement applicable au Commissariat général l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954, et, d'autre part, l'article 10 incriminé du même décret ne contient nullement des dispositions par lesquelles le législateur décrétal aurait dispensé son Exécutif de fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'organisme concerné.

En outre, la Cour constate que par les deux dispositions précitées, le législateur décrétal impose à l'Exécutif de fixer le statut dans le respect de l'article 11, §1er, de la loi du 16 mars 1954. Il n'a donc entendu empêcher l'application de l'article 13, §6, de la loi spéciale.

5.B.b.2. Pour le surplus, l'article 10 dispose qu'en attendant que l'Exécutif fixe le statut, le personnel du Commissariat général reste soumis à l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public.

L'arrêté royal susmentionné a été rendu applicable aux membres du personnel du Commissariat général par arrêté de l'Exécutif flamand du 22 mars 1982, qui a été pris ensuite de l'accord donné le 14 septembre 1981 par le Ministre de la Fonction publique.

Ni le changement de dénomination opéré par le décret du 28 juin 1985 ni les missions nouvelles conférées au Commissariat général par ledit décret n'ont affecté la continuité de cet organisme, en sorte que l'arrêté de l'Exécutif flamand du 22 mars 1982 est resté en vigueur.

En ce qu'il dispose que "l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public reste d'application", l'article 10 du décret attaqué ne constitue qu'une disposition purement déclarative par laquelle le législateur décrétal constate, dans un souci de sécurité juridique, que ledit arrêté continue à produire ses effets à l'égard du Commissariat général.

La disposition de l'article 10 du décret n'implique aucune violation de l'article 13, §6, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

1. annule à l'article 4 du décret du Conseil flamand du 28 juin 1985 "houdende omvorming van het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Culturele Samenwerking van de Nederlandse Cultuurgemeenschap in België, opgericht bij decreet van 8 juli 1980, tot Commissariaat-Generaal voor de Internationale Samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap" (portant transformation du Commissariat général pour la Coopération culturelle internationale de la Communauté culturelle néerlandaise en Belgique, créé par décret le 8 juillet 1980, en Commissariat général pour la Coopération internationale de la Communauté flamande) les mots "zoals ze van kracht zijn op de datum van inwerkingtreding van dit decreet" ("telles qu'elles sont appliquées à la date d'entrée en vigueur du présent décret");

2. rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 10 novembre 1987.

Le greffier,
L. POTOMS

Le président,
J. DELVA