

Numéro du rôle : 68
Arrêt n° 69 du 10 novembre 1988

En cause : le recours en annulation de l'article 12 du décret de la Communauté culturelle française du 28 février 1978 "organisant le service public de la lecture", tel qu'interprété par l'article unique, paragraphe 2, du décret de la Communauté française du 8 juillet 1983, introduit par le Conseil des ministres le 18 décembre 1987.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents E. GUTT et J. DELVA
et des juges D. ANDRE, I. PETRY, J. SAROT, F. DEBAEDTS
et K. BLANCKAERT,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
sous la présidence du président E. GUTT,

après en avoir délibéré, prononce l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par une requête introduite le 18 décembre 1987, le Conseil des ministres demande l'annulation de l'article 12 du décret de la Communauté culturelle française du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture (M.B. 21 avril 1978), tel qu'interprété par l'article unique, paragraphe 2, du décret de la Communauté française du 8 juillet 1983 (M.B. 17 août 1983).

II. PROCEDURE DEVANT LA COUR

Par une ordonnance du 21 décembre 1987, 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 13 janvier 1988.

En application des articles 59 et 113 de la loi organique susdite, les notifications du recours ont été faites par lettres recommandées à la poste le 13 janvier 1988 et remises aux destinataires les 13 et 14 janvier 1988.

En exécution de l'article 1er de la directive de la Cour du 15 décembre 1987 (M.B. du 29 décembre 1987), le fait qu'aucun mémoire n'a été introduit a été notifié aux personnes et autorités mentionnées à l'article 69 de la loi organique du 28 juin 1983 par lettres recommandées à la poste le 23 février 1988 et remises aux destinataires le 24 février 1988.

L'Exécutif régional wallon a transmis des conclusions par lettre recommandée à la poste le 14 mars 1988 et reçue au greffe le 15 mars 1988.

En exécution de l'article 3, d, de la directive susdite de la Cour, ces conclusions ont été notifiées par lettres recommandées à la poste le 13 avril 1988 et remises aux destinataires le 14 avril 1988.

Par ordonnance du 31 mai 1988, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu jusqu'au 18 décembre 1988.

Par ordonnance du 1er juin 1988, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 23 juin 1988.

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 à la poste le 2 juin 1988 et remises aux destinataires les 3 et 10 juin 1988.

A l'audience du 23 juin 1988 :

- ont comparu :

Me M. VAN DOOSSELAERE, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi, 16, 1000 Bruxelles;

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

Me V. THIRY, avocat du barreau de Liège, pour l'Exécutif régional wallon, rue de Fer, 42, 5000 Namur;

- les juges J. SAROT et K. BLANCKAERT ont fait rapport;

- les avocats précités 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

1. Les dispositions attaquées

L'article 12 du décret de la Communauté culturelle française du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture dispose comme suit:

"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."

Il a été interprété par l'article unique du 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" qui est ainsi rédigé :

"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. L'arrêt du 30 juin 1987 de la Cour d'arbitrage

Par des arrêts n^{os} 26.090, 26.091 et 26.092 prononcés le 22 janvier 1986, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes à la Cour d'arbitrage :

"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 ?"

La Cour d'arbitrage a répondu à ces questions par son arrêt n^o 38 du 30 juin 1987, dont le dispositif "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."

3. La requête et les conclusions de l'Exécutif régional wallon

3.A.1. Le Conseil des ministres invoque deux moyens.

Le premier moyen est "pris de la violation des articles 108, 2ème alinéa, 6°, et 3ème alinéa, de la Constitution, 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, et de l'excès de

compétence;

en ce que la norme en litige a habilité l'Exécutif de la Communauté française à organiser une forme de tutelle spécifique à l'égard des actes des autorités décentralisées en matière de création et de gestion des bibliothèques publiques;

alors que seul le décret peut, dans les matières pour lesquelles les Communautés sont compétentes, organiser pareille forme de tutelle; que l'excès de compétence dénoncé est établi dès lors qu'en l'absence de tutelle spécifique, c'est la tutelle ordinaire exercée par les Régions qui demeure d'application."

Le second moyen est "pris de la violation des articles 28, alinéa 2, de la Constitution, 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, et de l'excès de compétence;

en ce que le décret du Conseil de la Communauté française du 8 juillet 1983 a été qualifié d'interprétatif par le législateur décentral et rétroagit, dès lors, à la date d'entrée en vigueur de la norme qu'il interprète, se fondant en quelque sorte avec elle pour habilitier l'Exécutif de la Communauté française à organiser et à exercer la tutelle spécifique dont question au premier moyen;

alors que le décret du 8 juillet 1983 ne correspond pas à la notion constitutionnelle d'interprétation, dès lors que la norme interprétée n'avait nullement pour objet l'institution d'une forme de tutelle et que l'objet véritable de la norme interprétative était d'habilitier rétroactivement l'Exécutif de la Communauté française aux fins citées ci-dessus; que l'excès de compétence dénoncé est établi dès lors qu'en l'absence de tutelle spécifique, c'est la tutelle ordinaire exercée par les Régions qui demeure d'application".

3.A.2. Dans ses conclusions, l'Exécutif de la Région wallonne considère que le premier moyen est fondé au regard de l'arrêt du 30 juin 1987 de la Cour d'arbitrage.

Il relève d'abord que le décret du 28 février 1978 a été pris en vertu de l'article 59bis, §2, 1°, de la Constitution et de l'article 2, alinéa 1er, 5°, de la loi du 21 juillet 1971 et qu'au moment où le décret a été pris, cette loi ne confiait pas au Conseil culturel la compétence d'organiser une tutelle spécifique que l'article 7, alinéa 1er, b), de la loi du 8 août 1980 accorde depuis le 1er octobre 1980 aux Conseils de Communauté.

Selon l'Exécutif, l'article 12 du décret du 28 février 1978 se limitait à confier au Ministre les missions d'inspection et de vérification comptable et à substituer, pour le contreseing des arrêtés royaux, l'intervention du Ministre de la Culture française à celle d'autres Ministres.

Il en résulte que l'arrêt de l'Exécutif de la Communauté française du 27 décembre 1982 qui règle certains éléments de l'organisation d'une tutelle spécifique ne peut trouver un fondement dans l'article 12 du décret du 28 février 1978.

Il constate que l'article 12 du décret du 28 février 1978, tel qu'interprété par l'article unique, §2, du décret du 8 juillet 1983, ne réunit pas les conditions de mise en oeuvre de cette compétence et que tel est le sens du dispositif de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 30 juin 1987. Toujours selon l'Exécutif, la tutelle spécifique n'est valablement instituée que si un décret l'organise dans toutes ses composantes, et donc s'il détermine à la fois les actes sur lesquels porte la tutelle, le procédé de tutelle, l'autorité de tutelle et les éléments essentiels de la procédure.

Il conclut que "le décret du 8 juillet 1983 interprétatif de l'article 12 du décret du 28 février 1978 (ou autrement dit l'article 12 du décret du 28 février 1978 tel qu'interprété par le décret du 8 juillet 1983) ne détermine pas -notamment- les procédés de tutelle à appliquer par l'autorité qu'il désigne" et qu'"à lui seul cet élément justifie le bien-fondé du premier moyen d'annulation pris de la violation des articles 108, alinéa 3, de la Constitution et 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles : le législateur communautaire n'a pas, en l'espèce, valablement organisé une tutelle spécifique".

En ce qui concerne le second moyen, l'Exécutif déclare que le premier moyen suffit à entraîner l'annulation de la norme attaquée et qu'il n'y a pas lieu d'examiner si le deuxième moyen, qu'il qualifie de subsidiaire, est également fondé.

4.B. Quant au fond

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 décrétoal 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.

Le premier moyen est donc fondé.

4.B.7. Etant donné que l'examen du premier moyen conduit à la constatation que l'article 12 du décret du 28 février 1978 tel qu'interprété par l'article unique, §2, du décret du 8 juillet 1983 viole les règles de compétence, il n'y a pas lieu d'examiner le deuxième moyen, qui ne peut pas conduire à une annulation plus ample.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

annule l'article 12 du décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle française du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, tel qu'interprété par l'article unique, §2, du 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.

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 10 novembre 1988.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
E. GUTT