

| |
|-----------------------------------|
| Numéro du rôle : 39 |
| Arrêt n° 45 du 20 janvier 1988 |

En cause : le recours en annulation de l'article 23 du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 "houdende vaststelling, voor het Vlaamse Gewest, van regelen betreffende de organisatie van de procedure alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten" ("fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et de l'exercice du contrôle administratif des communes" lire : "fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et à l'exercice de la tutelle administrative sur les communes"), introduit par le Conseil des Ministres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et E. GUTT,
des juges H. BOEL, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, D. ANDRE
et M. MELCHIOR,
assistée du greffier L. POTOMS,
présidée par le président J. DELVA,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête du 15 septembre 1986, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour, le Conseil des Ministres demande l'annulation de l'article 23 du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 "houdende vaststelling, voor het Vlaamse Gewest, van regelen betreffende de organisatie van de procedure alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten" ("fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et de l'exercice du contrôle administratif des communes" lire : "fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et à l'exercice de la tutelle administrative sur les communes").

II. PROCEDURE

Par ordonnance du 17 septembre 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 précitée a été publié au Moniteur belge du 2 octobre 1986.

Conformément aux articles 59, § 1er, et 113 de la même loi organique, les notifications ont été faites par lettres recommandées à la poste le 7 octobre 1986 et remises aux destinataires les 8 et 9 octobre 1986.

Par ordonnances des 12 mars 1987 et 25 juin 1987 la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 16 septembre 1987 et 16 mars 1988 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 4 décembre 1986, le président J. DELVA a désigné le juge H. BOEL en qualité de membre du siège, en remplacement du juge W. CALEWAERT atteint par la limite d'âge.

Par lettre du 8 janvier 1987, l'Exécutif flamand a été invité, sur base de l'article 71 de la loi organique, à transmettre à la Cour toutes les pièces qu'il détenait relativement au recours en annulation introduit auprès de la section d'administration du Conseil d'Etat contre deux arrêtés du 25 septembre 1985, pris en application de l'article 23 du décret du 28 juin 1985, et contre une circulaire du Ministre communautaire des Affaires intérieures relative au même décret. Par lettre du 29 janvier 1987, le conseil de l'Exécutif flamand a envoyé les pièces demandées.

Par ordonnance du 6 octobre 1987, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 4 novembre 1987 après avoir, dans la même ordonnance, estimé que le moyen suivant paraissait devoir être examiné d'office :

"En disposant que les pouvoirs conférés par le décret au gouverneur de la province sont exercés à l'égard des communes de la province de Brabant situées dans la région de langue néerlandaise, par le gouverneur ou le vice-gouverneur du Brabant, selon l'appartenance de l'un ou de l'autre à la Communauté flamande, le législateur décrétoal entend-il ériger en règle qu'un - et un seul - commissaire du gouvernement de la province de Brabant doit appartenir à la Communauté flamande, et ce faisant, règle-t-il ou non une matière réservée par l'article 108 de la Constitution au législateur national ?"

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 7 octobre 1987 et remises aux destinataires les 8 et 9 octobre 1987.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 3 novembre 1986 et le Conseil des Ministres et l'Exécutif flamand ont déposé chacun des conclusions respectivement le 5 mai 1987 et le 23 juin 1987 et des deuxièmes conclusions respectivement le 27 octobre 1987 et le 3 novembre 1987.

A l'audience du 4 novembre 1987 :

- ont comparu :

Me J. PUTZEYS, 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;

- les juges L. DE GREVE et M. MELCHIOR ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus en leurs plaidoiries;
- 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 décret

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. Il a été publié au Moniteur belge du 17 septembre 1985.

1.2. Le décret règle, selon son article 1er, une matière visée à l'article 107quater de la Constitution.

Il comprend 26 articles fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et à l'exercice de la tutelle administrative sur les communes.

La plupart de ces règles soit désignent l'organe qui est chargé d'exercer la tutelle administrative, soit organisent la procédure qui doit être suivie lors de l'application de tel ou tel procédé de tutelle administrative.

1.3. L'article 23 entrepris s'énonce comme suit :

"A l'exception des communes visées au deuxième alinéa de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les pouvoirs conférés par le présent décret au gouverneur de la province à l'égard des communes situées dans la région néerlandophone de la province du Brabant, sont exercés par le gouverneur ou par le vice-gouverneur du Brabant, selon l'appartenance à la Communauté flamande" (lire : "Excepté en ce qui concerne les communes visées à l'alinéa 2 de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les pouvoirs conférés par le présent décret au gouverneur de la province sont exercés, à l'égard des communes de la province de Brabant situées dans la région de langue néerlandaise, par le gouverneur ou par le vice-gouverneur du Brabant, en fonction de l'appartenance de l'un ou de l'autre à la Communauté flamandes").

En ce qui concerne les parties

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

a) En ce qui concerne le moyen invoqué dans la requête

3.A.1. Le Conseil des Ministres invoque dans un moyen unique la violation de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce que l'article 23 du décret du 28 juin 1985 prévoit la possibilité de désigner le vice-gouverneur de la province de Brabant pour exercer seul les pouvoirs de tutelle administrative sur les communes néerlandophones de cette province.

3.A.1.a. Dans une première branche, le Conseil des Ministres soutient que les attributions ratione materiae du vice-gouverneur de la province de Brabant sont définies de manière exhaustive par l'article 5 de la loi provinciale, par l'arrêté royal du 13 janvier 1964 déterminant les attributions du vice-gouverneur de la province de Brabant et par l'article 65 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Il résulte de ces dispositions que le vice-gouverneur de la province de Brabant n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui ont été attribués et qu'il n'a dès lors pas vocation à se voir conférer sans restriction l'exercice de n'importe quelle attribution. La définition des tâches du

vice-gouverneur est du ressort exclusif du législateur national, seul compétent sur le plan des lois organiques des pouvoirs subordonnés, dont la loi provinciale.

3.A.1.b. Dans la deuxième chambre, le Conseil des Ministres fait valoir que dans l'hypothèse où le vice-gouverneur de la province de Brabant appartient à la Communauté flamande, la disposition entreprise soustrait des compétences au gouverneur de la province de Brabant, en sorte qu'il est dérogé aux attributions *ratione materiae* de ce dernier. Il en résulte, selon le Conseil des Ministres, qu'il est porté atteinte à l'"uniformité de l'organisation provinciale" telle qu'elle a été voulue par la loi provinciale, laquelle relève de la compétence du législateur national.

3.A.1.c. Dans une troisième branche, le Conseil des Ministres soutient que l'article entrepris porte atteinte à la compétence *ratione loci* du vice-gouverneur. Si le vice-gouverneur de la province de Brabant est chargé d'exercer les pouvoirs attribués au gouverneur par certaines dispositions légales, encore n'est-il investi de cette compétence qu'à l'égard des communes constituant l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale. La compétence *ratione loci* du vice-gouverneur du Brabant est définie dans la loi provinciale, qui relève de la compétence du législateur national; la partie requérante estime dès lors que la Région ne peut pas modifier cette compétence *ratione loci* du vice-gouverneur du Brabant.

3.A.2.a. L'Exécutif flamand soutient en ordre principal que le moyen est irrecevable en ses trois branches.

3.A.2.a.1. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand considère tout d'abord que le pouvoir juridictionnel de la Cour est limité, dans le cadre d'un recours en annulation, aux seuls cas de violation - matérielle ou territoriale - de règles répartissant des compétences entre les divers législateurs.

L'Exécutif flamand estime qu'en l'espèce le Conseil des Ministres n'invoque dès lors pas réellement une violation de l'article 7 de la loi spéciale, mais bien une violation d'autres dispositions ou principes, figurant notamment dans la loi provinciale ou dans l'arrêté royal du 13 janvier 1964 et concernant les compétences *ratione materiae* ou *ratione loci* du vice-gouverneur ou du gouverneur de la province de Brabant, "l'uniformité de l'organisation provinciale" ou "l'identité des fonctions des autorités provinciales".

3.A.2.a.2. L'Exécutif flamand fait valoir qu'il est une autre raison pour laquelle le moyen unique est irrecevable. Selon l'Exécutif, tout requérant doit établir, à l'appui de son recours en annulation, que la norme attaquée a été prise par un législateur autre que celui qui a été désigné par la Constitution ou en vertu de celle-ci. En l'espèce, le Conseil des Ministres ne prétend pas que le Conseil flamand était incompétent pour adopter l'article entrepris et n'affirme absolument pas que seul le législateur national serait compétent pour désigner le vice-gouverneur comme autorité de tutelle; pour l'Exécutif, le Conseil des Ministres soutient exclusivement que le choix ne pouvait pas se porter sur le vice-gouverneur.

3.A.2.a.3. Dans ses premières conclusions, l'Exécutif flamand précise que l'article 7 de la loi spéciale ne restreint nullement les possibilités de choix du législateur décréteil à des autorités de tutelle bien déterminées et ne l'empêche pas davantage de désigner comme autorité tutélaire des autorités déterminées.

3.A.2.b. L'Exécutif flamand considère en ordre subsidiaire que le moyen est dépourvu de

fondement en ses trois branches.

3.A.2.b.1. En ce qui concerne la première branche, l'Exécutif flamand estime dans son mémoire que les Régions peuvent confier des tâches de tutelle au vice-gouverneur de la province de Brabant, qui constitue un organe d'une administration décentralisée géographiquement, soumis à la fois au législateur national et au législateur régional. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 7 de la loi spéciale, les fonctions visées peuvent différer de région à région sur le plan de la tutelle administrative. L'Exécutif flamand soutient en outre que l'article 7 de la loi spéciale attribue expressément aux Régions le pouvoir de toucher, en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire, aux lois organiques relatives aux institutions décentralisées géographiquement. Pour l'Exécutif, seul le législateur décretaal est encore compétent sur ce point à l'heure actuelle, le législateur national ne l'étant plus. Enfin, l'Exécutif flamand renvoie à l'article 19, §2, de la loi spéciale, qui ne laisse subsister aucun doute quant au fait que les décrets des Régions peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur (et dès lors également la loi provinciale).

3.A.2.b.2. En ce qui concerne la deuxième branche, l'Exécutif flamand attire tout d'abord l'attention dans son mémoire sur le fait que si l'article 7 de la loi spéciale confère aux Régions le pouvoir de désigner l'autorité chargée d'exercer la tutelle administrative sur les communes de la Région, lesdites Régions sont en même temps compétentes pour retirer cette attribution à l'autorité précitée. La Région flamande peut dès lors soustraire aux gouverneurs, qui, en matière de tutelle administrative ordinaire, sont bien davantage des organes des Régions que des organes du Royaume, des compétences sur ce plan. L'Exécutif flamand soutient ensuite que depuis l'entrée en vigueur de l'article 7 de la loi spéciale, les fonctions des gouverneurs peuvent différer selon la Région dans laquelle ils agissent, puisque les Régions disposent du pouvoir de désigner l'autorité tutélaire qui sera compétente pour les communes.

3.A.2.b.3. En ce qui concerne la troisième branche de moyen, l'Exécutif flamand soutient que la seule restriction qui est apportée à la compétence permettant au Conseil flamand de définir et, partant, de modifier tant la compétence *ratione materiae* que la compétence *ratione loci* des autorités tutélaires découle de la sphère de compétence territoriale du Conseil flamand lui-même. Il ajoute que l'article entrepris n'a, en tout état de cause, pas excédé cette sphère de compétence territoriale.

3.A.2.b.4. Dans ses premières conclusions, l'Exécutif flamand invoque en outre l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 à l'appui de sa thèse selon laquelle le législateur décretaal peut confier par décret des missions au vice-gouverneur de la province de Brabant. Pour l'Exécutif flamand le vice-gouverneur constitue une autorité provinciale ou une "autre autorité administrative" au sens de l'article 46, de sorte que le législateur décretaal était incontestablement fondé, en vertu de cette disposition, à le charger de l'exécution de ses décrets, et plus particulièrement de la tutelle sur les communes. Les Régions peuvent - toujours selon l'Exécutif flamand - confier l'exercice de leurs compétences propres à des personnes et institutions qui sont désignées par l'autorité nationale, du fait précisément que depuis l'entrée en vigueur de l'article 46 de la loi ordinaire elles peuvent élargir la définition des tâches de ces autorités qui pour le surplus est fixée par le législateur national. Cela implique nécessairement, pour l'Exécutif, que cette définition des tâches peut différer de région à région et de communauté à communauté.

3.A.2.b.5. Dans ses deuxième conclusions, l'Exécutif flamand ne prévaut enfin de l'article 94 de la loi spéciale et du nouvel article 124 de la loi provinciale inséré par la loi du 6 juillet 1987. Pour l'Exécutif, ces dispositions permettent également de conclure que le législateur décretaal peut confier par décret des missions à certaines autorités administratives nationales, et spécialement au

vice-gouverneur de la province de Brabant.

3.A.3.a. En ce qui concerne la recevabilité du moyen, le Conseil des Ministres précise dans ses premières conclusions que l'article 7 de la loi spéciale contient une série de restrictions dont il y a lieu de tenir compte lors de la désignation d'une autorité tutélaire. Lorsque la Région souhaite faire appel à des commissaires du Gouvernement national, elle doit respecter un certain nombre de principes, à savoir la nature propre de ces fonctionnaires politiques, leurs attributions territoriales et matérielles, leur organisation et leur fonctionnement, leurs rapports réciproques et leurs structures propres, tels qu'ils ont été définis par l'autorité nationale dans la loi provinciale et dans des règlements complémentaires. Le Conseil des Ministres considère que l'article 23 incriminé n'a tenu aucun compte de ces restrictions, qui sont inhérentes à l'article 7 de la loi spéciale.

3.A.3.b.1. En ce qui concerne le bien-fondé de la première branche du moyen, le Conseil des Ministres soutient dans ses premières conclusions que du fait de l'attribution au vice-gouverneur du Brabant d'une compétence autonome sur le plan de la tutelle administrative, les fonctions dudit vice-gouverneur, telles qu'elles ont été conçues par l'autorité nationale, se trouvent profondément "dénaturées", cependant qu'il est considérablement porté atteinte aux rapports entre le gouverneur et le vice-gouverneur.

Relativement à la deuxième branche, le Conseil des Ministres affirme qu'il est porté atteinte à la réglementation uniforme des institutions provinciales - matière réservée au législateur national par l'article 108 de la Constitution - en ce que la disposition incriminée du décret prive le gouverneur de la province de l'exercice d'un certain nombre de compétences.

En ce qui concerne la troisième branche du moyen, le Conseil des Ministres soutient dans ses conclusions du 5 mai 1987 que l'article 7 de la loi spéciale interdit qu'une Région attribue à un fonctionnaire national des pouvoirs de tutelle administrative vis-à-vis d'un territoire pour lequel, eu égard à la spécificité de ses fonctions, il n'aurait jamais pu être compétent auparavant.

3.A.3.b.2. Dans ses deuxième conclusions, le Conseil des Ministres déclare ne pas contester que la Région puisse donner aux gouverneurs des instructions relatives à l'exercice de la tutelle administrative ordinaire. Cette compétence n'implique cependant pas que la tutelle en question puisse être confiée à une autre personne que le gouverneur lui-même; cela aurait pour conséquence, selon le Conseil des Ministres, que le gouverneur de la province de Brabant se verrait retirer des attributions que les autres gouverneurs conserveraient.

En ce qui concerne la recevabilité

3.B.1. Selon l'article 4 de la loi organique du 28 juin 1983, la requête qui introduit devant la Cour un recours en annulation doit indiquer l'objet du recours et contenir un exposé des faits et des moyens.

Les moyens satisfont au prescrit de l'article 4 lorsqu'ils indiquent ou permettent de déceler la règle de compétence qui serait violée, les dispositions qui violeraient cette règle et en quoi celle-ci aurait été transgressée par ces dispositions.

Le Conseil des Ministres invoque dans sa requête la violation de l'article 7 de la loi spéciale en ce que l'article 23 du décret du 28 juin 1985 prévoit la possibilité de désigner le vice-gouverneur de la province de Brabant pour exercer seul les compétences en matière de tutelle administrative sur les

communes néerlandophones de la province de Brabant. Il en résulte, pour le Conseil des Ministres, qu'il est dérogé aux attributions *ratione materiae* du vice-gouverneur et du gouverneur de la province de Brabant et aux attributions *ratione loci* du vice-gouverneur. Dans ses conclusions du 5 mai 1987, le Conseil des Ministres précise que l'article 23 entrepris du décret n'a pas tenu compte d'un certain nombre de restrictions qui sont inhérentes à l'article 7 de la loi spéciale.

La Cour constate que le moyen satisfait dès lors aux conditions mentionnées ci-dessus de l'article 4 de la loi organique.

L'exception d'irrecevabilité invoquée par l'Exécutif flamand est rejetée.

Au fond

3.B.2. 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.

3.B.3. Faisant usage de la faculté accordée par cette disposition, le législateur spécial a procédé à diverses attributions de compétences en matière de tutelle.

En ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire, l'article 7, a, 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, à l'exception de la province de Brabant et des communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

3.B.4. Cette compétence normative est toutefois limitée, d'une part, au règlement de la procédure pour l'exercice de cette tutelle et, d'autre part, à la désignation de l'autorité tutélaire.

Dans le cadre des limites précitées, la Région est compétente à l'exclusion du législateur national. Il s'ensuit que les Régions sont habilitées à définir les attributions des autorités tutélaires désignées par elles et à charger lesdites autorités de missions de tutelle déterminées. Ceci implique nécessairement que les autorités tutélaires ainsi que les procédures d'exercice de cette tutelle peuvent différer de Région à Région et au sein de chaque Région. En adoptant le décret du 28 juin 1985, le Conseil flamand a mis en oeuvre cette compétence en ce qui concerne la tutelle sur les pouvoirs subordonnés établis dans la Région flamande.

3.B.5. Puisque le législateur décréte peut désigner l'autorité administrative - existante ou à créer - qui exercera la mission de tutelle, il peut recourir à cette fin aux autorités provinciales existantes, indépendamment des missions que le législateur national a confiées à ces autorités dans les lois organiques établissant leurs fonctions. Ces autorités provinciales sont en effet au service des instances tant régionales que nationales. L'article 46 de la loi ordinaire dispose d'ailleurs que les Communautés et les Régions peuvent charger les autorités des provinces, des communes, des agglomérations et autres autorités administratives de l'exécution de leurs décrets et règlements.

En désignant tant le vice-gouverneur - lequel dispose lui aussi d'une compétence à l'égard des communes visées à l'article 23 du décret - que le gouverneur, le législateur décréte ne porte pas atteinte au statut du vice-gouverneur tel qu'il a été défini par le législateur national. Il n'est pas davantage porté atteinte aux missions spécifiques que le vice-gouverneur s'est vu confier par ledit

législateur national; d'autres missions lui sont certes attribuées, non pas dans un domaine qui appartiendrait au législateur national, mais dans les limites d'une compétence qui, ensuite de la réforme de l'Etat, ressortit exclusivement à la Région.

En outre, l'article 124 de la loi provinciale, inséré par l'article 11 de la loi du 6 juillet 1987, portant modification de certaines dispositions de la loi provinciale, établit pour règle que le gouverneur est chargé de l'exécution des lois aussi bien que des décrets et des arrêtés d'administration générale ainsi que des arrêtés des Exécutifs, sauf si le décret en décide autrement. En rendant le vice-gouverneur compétent, le cas échéant, pour l'exécution du décret du 28 juin 1985, le législateur décrétole n'a pas posé un acte qui soit contraire à la règle précitée.

Par conséquent, le législateur décrétole n'a pas violé l'article 7 de la loi spéciale.

Le moyen invoqué dans la requête n'est pas fondé.

b) En ce qui concerne le moyen formulé d'office par la Cour

4.A.1.1. Dans ses conclusions du 27 octobre 1987, l'Exécutif flamand renvoie tout d'abord, pour répondre à la question qui semble devoir être examinée d'office par la Cour, aux travaux préparatoires de l'article 6, § 2, de la loi de 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, qui a inséré l'article 5 de la loi provinciale. Selon l'Exécutif, l'institution d'un deuxième commissaire du gouvernement dans la province de Brabant correspondait à une intention consciente du législateur : chaque communauté dans la province de Brabant devait disposer d'un commissaire du gouvernement.

Compte tenu de son bilinguisme approfondi prescrit par la loi, le vice-gouverneur appartient, dans l'optique du législateur de 1963, aux deux Communautés et dès lors toujours, même si ce n'est pas de manière exclusive, à la Communauté flamande. L'Exécutif estime qu'il ressort de la lecture conjointe des alinéas 1er et 3 de l'article 5 de la loi provinciale que la règle est qu'au moins un des deux commissaires du gouvernement de la province de Brabant, et en tout état de cause le vice-gouverneur, fait partie de la Communauté flamande. Pour l'Exécutif flamand, cette règle doit à tout le moins être considérée comme une règle de droit coutumier, eu égard à la pratique consacrée par le Gouvernement depuis 1963 en ce qui concerne la présentation au Roi des candidats à la nomination au poste de vice-gouverneur.

4.A.1.2. La règle en vertu de laquelle l'un des deux commissaires du gouvernement de la province de Brabant appartient à la Communauté flamande constitue, pour l'Exécutif, un règlement des institutions provinciales au sens de l'article 108, alinéa 1er, de la Constitution.

4.A.1.3. L'Exécutif flamand estime que la notion de "loi" qui figure à l'article 108, alinéa 1er, de la Constitution doit être comprise comme désignant une loi nationale; il en résulte que les institutions provinciales constituent une matière que la Constitution réserve au législateur national et qui ne peut pas être réglée par les législateurs régionaux, exception faite pour l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative.

4.A.1.4. L'article 23 entrepris du décret a été greffé, selon l'Exécutif, sur une règle qui avait été instaurée à l'époque par le législateur national. Il en résulte que la disposition incriminée perdrait son objet ou deviendrait inopérante si le législateur national abrogeait cette règle.

L'Exécutif flamand estime dès lors que le législateur décrétoal "als regel heeft willen huldigen" qu'au moins un des deux commissaires du gouvernement de la province de Brabant appartienne à la Communauté flamande, le terme "huldigen" devant être compris, toujours selon l'Exécutif, au sens figuré de "souscrire, adhérer à", et non, comme le suggère le texte français de la question à examiner, au sens de "ériger en règle".

4.A.1.5. L'Exécutif flamand conclut que le législateur décrétoal n'a pas édicté une règle qui serait en même temps un règlement des institutions provinciales au sens de l'article 108, alinéa 1er, de la Constitution, c'est-à-dire une matière qui a été réservée au législateur national, étant donné que le législateur décrétoal flamand n'a pas édicté de règle propre mais s'est contenté de rattacher sa règle à la règle nationale instaurée par la loi du 2 août 1963; le législateur décrétoal n'a même pas confirmé cette règle. A défaut de toute réglementation édictée par lui, le législateur décrétoal ne peut dès lors avoir violé aucune règle répartitrice de compétences.

4.A.2.1. Dans ses conclusions du 3 novembre 1987, le Conseil des Ministres fait tout d'abord observer qu'il n'a pas été précisé ce qu'il convient d'entendre par "appartenir à la Communauté flamande" au sens de l'article 23 du décret. Selon le Conseil des Ministres, l'article 23 répartit les attributions entre le gouverneur et le vice-gouverneur sur base d'un critère qui ne repose pas sur une règle objective, en sorte que le risque existe de le voir appliquer arbitrairement.

En ce qui concerne l'application de l'article 23 du décret, le Conseil des Ministres distingue le cas dans lequel gouverneur et vice-gouverneur appartiennent tous deux à la Communauté française de celui dans lequel ils appartiennent tous deux à la Communauté flamande : la première hypothèse est exclue par l'article incriminé, cependant que dans la seconde hypothèse l'article 23 est sans effet, de sorte que, compte tenu du principe selon lequel lorsque plusieurs interprétations différentes sont possibles il y a lieu de donner la préférence à celle qui réserve au texte un effet utile, cette deuxième hypothèse se trouve elle aussi exclue. Il s'ensuit, pour le Conseil des Ministres, que l'application de l'article 23 du décret suppose que le gouverneur et le vice-gouverneur n'appartiennent pas à la même Communauté, en sorte que selon le décret un - et un seul - commissaire du gouvernement de la province de Brabant doit appartenir à la Communauté flamande.

Par conséquent, dans le cas où le gouverneur appartient à la Communauté française et le vice-gouverneur bilingue à la Communauté flamande, l'application de l'article attaqué a pour conséquence que le gouverneur n'a plus de compétence en ce qui concerne la tutelle administrative, exception faite pour les communes de l'arrondissement de Nivelles. Dans cette dernière hypothèse, dit le Conseil des Ministres, le décret va plus loin que l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative; il a pour conséquence que la liberté du Roi de nommer le gouverneur et le vice-gouverneur de la province de Brabant se trouve restreinte, alors que le législateur décrétoal ne dispose d'aucune compétence en la matière. Le Conseil des Ministres estime dès lors que le législateur décrétoal a fixé comme règle qu'un - et un seul - commissaire du gouvernement doit appartenir à la Communauté flamande et que, ce faisant, ledit législateur réglemente une matière que l'article 108 de la Constitution réserve au législateur national.

4.A.2.2. Le Conseil des Ministres conteste enfin la thèse de l'Exécutif flamand selon laquelle l'intention consciente du législateur de 1963 aurait été que chaque communauté dans la province de Brabant dispose d'un commissaire du gouvernement. Pour le Conseil des Ministres, l'institution de la fonction de vice-gouverneur est la conséquence de la création de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, arrondissement au sein duquel le législateur de 1963 a entendu garantir le bilinguisme. Le Conseil des Ministres attire ensuite l'attention sur le fait que deux types de

compétences ont été attribuées au vice-gouverneur : d'une part, en tant que vice-gouverneur de la province de Brabant, il est l'adjoint du gouverneur pour tout ce qui concerne les missions que celui-ci exerce à l'égard de l'ensemble de la province; d'autre part en tant que commissaire du gouvernement pour la capitale du Royaume, le vice-gouverneur est investi dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale de toutes les attributions conférées au gouverneur par les lois et règlements.

Pour le Conseil des Ministres, c'est uniquement dans le cadre de cette dernière fonction que le vice-gouverneur est investi de toutes les attributions d'un gouverneur de province. C'est exclusivement en vue de l'exercice de cette fonction-là que l'exigence d'une connaissance approfondie des deux langues nationales a été posée.

4.B.1. Aux termes des articles 4, alinéa 2, première phrase, et 5, alinéas 1er, 3 et 4, de la loi provinciale, le gouverneur et le vice-gouverneur de la province de Brabant sont nommés par le Roi, sous la réserve que le vice-gouverneur doit justifier de la connaissance approfondie de la langue française et de la langue néerlandaise.

4.B.2. L'article 23 du décret du 28 juin 1985 dispose :

"Met uitzondering van de in lid twee van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde gemeenten, worden de in dit decreet aan de provinciegouverneur opgedragen bevoegdheden ten overstaan van de in het Nederlands taalgebied gelegen gemeenten van de provincie Brabant uitgeoefend door de provinciegouverneur of vice-gouverneur van Brabant naargelang wie van beiden deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap".

("Excepté en ce qui concerne les communes visées à l'alinéa 2 de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les pouvoirs conférés par le présent décret au gouverneur de la province sont exercés à l'égard des communes de la province de Brabant situées dans la région de langue néerlandaise, par le gouverneur ou par le vice-gouverneur du Brabant, en fonction de l'appartenance de l'un ou de l'autre à la Communauté flamande".) (traduction de la Cour).

4.B.3. Il résulte des termes mêmes de cette disposition (... naargelang wie van beiden deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap) que l'application du décret exige qu'un - et un seul - des commissaires du gouvernement pour la province de Brabant "appartienne à la Communauté flamande".

Le décret limite ainsi le pouvoir du Roi quant à la nomination des gouverneur et vice-gouverneur de la province de Brabant en lui imposant le respect d'une condition : l'appartenance à la Communauté flamande d'un seul des deux commissaires du gouvernement. Le fait que la notion d'"appartenance à la Communauté flamande" n'ait pas été définie par le législateur décretaal n'affecte pas la constatation faite ci-dessus.

4.B.4. En établissant cette condition, l'article 23 du décret ne règle ni l'organisation des procédures de la tutelle administrative ni ne régleme l'exercice de cette tutelle, matières qu'il peut régler en vertu de l'article 7 de la loi spéciale. Au contraire, ce faisant, il ajoute à la loi provinciale dans une matière réservée par l'article 108 de la Constitution au législateur national, à savoir l'organisation des institutions provinciales, et en particulier les conditions de nomination des gouverneur et vice-gouverneur de la province de Brabant.

Partant, la disposition "naargelang wie van beiden deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap" 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.

5.B. La Cour constate que, par un arrêté du 25 septembre 1985 (M.B. du 28 septembre), l'Exécutif flamand, en exécution de l'article 23 du décret du 28 juin 1985, a chargé le vice-gouverneur du Brabant de l'exercice de la tutelle administrative sur les communes visées par ledit article.

La motivation de cet arrêté ne fait pas expressément référence à la condition d'appartenance à la Communauté flamande de l'autorité chargée d'exercer la tutelle sur les communes visées par l'article 23 du décret.

Mais, comme cet arrêté porte exécution dudit article - lequel est entaché d'un excès de compétence dans la mesure ci-dessus précisée - il y a lieu, dans un souci de sécurité juridique, afin que ne puissent être remis en cause, sur cette base, les actes de tutelle accomplis en exécution de cet arrêté, de restreindre, par voie de disposition générale, l'effet rétroactif de l'annulation partielle de cette disposition, et ce en application de l'article 6, deuxième alinéa, de la loi organique de la Cour d'arbitrage et de l'article 1er de la loi du 10 mai 1985 relative aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

1. Annule à l'article 23 du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 "houdende vaststelling, voor het Vlaamse Gewest, van regelen betreffende de organisatie van de procedure alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten" ("fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et de l'exercice du contrôle administratif des communes"; lire : "fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et à l'exercice de la tutelle administrative sur les communes") les mots "naargelang wie van beiden deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap" ("selon l'appartenance à la Communauté flamande");

2. Maintient les effets de la disposition ainsi partiellement annulée à l'égard de tous les actes de tutelle accomplis, avant le jour de la publication du présent arrêt, sur la base de ladite disposition.

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 20 janvier 1988.

Le greffier,

Le président,

L. POTOMS

J. DELVA