

LA REFORME DE L'ETAT

VII

Les nouvelles institutions bruxelloises

Décrire en quelques pages le nouveau statut de la Région de Bruxelles-capitale, de l'agglomération bruxelloise et des commissions communautaires qui y sont implantées relève assurément de la gageure. Cette gageure, il faut pourtant la tenir. Et, pour cela, rappeler d'abord la situation actuelle (A); puis indiquer les changements apportés par la révision constitutionnelle de l'été 1988 (B). Il faut présenter ensuite les traits saillants de la régionalisation à Bruxelles (C) et de la réforme de l'agglomération à laquelle appartient la capitale du Royaume (D); et enfin, préciser la place dévolue aux trois institutions chargées de gérer les « matières communautaires » communes aux deux « communautés de Bruxelles-capitale » ou propres à l'une ou à l'autre de celles-ci (E).

A. — En attendant la mise en place des nouvelles institutions bruxelloises

La région bilingue de Bruxelles-capitale comprend depuis plus d'un quart de siècle la ville de Bruxelles et les dix-huit communes agglomérées autour d'elle. Avant le 1^{er} janvier 1989, cet espace constituait la seule portion du domaine terrestre belge (1) qui fût soustrait à la division du pays en Communautés et en Régions.

Aujourd'hui encore, les autorités nationales y règlent seules l'emploi des langues pour les affaires judiciaires, pour les matières administratives, pour les actes de l'autorité publique qui ne constitueraient pas de telles matières, pour l'enseignement créé ou subventionné par les pouvoirs publics, pour les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, enfin pour les actes et documents d'entreprise imposés par la loi et les règlements (2). La Communauté française et la Communauté flamande n'y disposent d'aucune compétence dans les matières culturelles, l'enseignement, les matières « personnalisables » (et la coopération en ces matières) à l'égard des personnes et des institutions qui n'appartiennent pas exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté (3) (4).

v (1) Le territoire belge comprend également un domaine maritime : la mer territoriale, large de douze milles marins (L. 6 oct. 1987), sur laquelle « s'étend la souveraineté » de l'Etat. Voy. cependant, C.E. (IV^e), 27 avril 1976, Royal Yachting Club de Belgique, n° 17569, *Adm. publ.*, 1976-1977, p. 332, note Y. Lejeune. *Adde* : E. Franckx, « De Belgische wetgeving ter uitbreiding van de territoriale zee en de interne rechtsorde », *R.W.*, 1987-1988, pp. 729-734.

(2) Constit., art. 23 et 59bis, §§ 3 et 4, tels qu'interprétés par les arrêts n°s 12, 13, 15, 16, 18, 19 et 20 à 23 de la Cour d'arbitrage rendus les 25 mars, 20 mai, 12 juin et 25 juin 1986. Voy., à cet égard, Y. Lejeune, « La protection des droits et libertés », *La Cour d'arbitrage - Actualité et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1988, n° 345, pp. 360 et 361; K. Rimanque, « Een jaar rechtspraak van het Arbitragehof (april 1985-maart 1986) », *R.W.*, 1985-1986, col. 2875-2896, ici col. 2890.

(3) Constit., art. 59bis, §§ 2, 2bis, 4 et 4bis.

(4) Echappent ainsi aux deux grandes Communautés certaines institutions culturelles (ex. : le Palais des

Toutefois deux commissions de la culture sont chargées, « chacune pour sa communauté culturelle », d'exercer dans cette même aire géographique « les mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs en matière préscolaire, postscolaire, et culturelle (ainsi qu') en matière d'enseignement » (5). Elles constituent ensemble les « commission réunies... compétentes pour les matières... d'intérêt commun et pour la promotion de la mission nationale et internationale de l'agglomération » (6).

Les commissions de la culture apparaissent, en raison notamment du mode de désignation de leurs membres (7), comme des organismes collatéraux de l'agglomération bruxelloise, créée en 1971 sur le territoire des dix-neuf communes (8) et qui demeure aujourd'hui la seule concrétisation des collectivités supracommunales imaginées par le Constituant de 1970 comme substitut de la fusion des communes, spécialement dans les grands centres urbains (9).

Conformément à l'article 108bis de la Constitution, l'agglomération bruxelloise est organisée sur la base des mêmes principes que les institutions provinciales et communales (10); elle est dotée d'attributions énumérées limitativement (11) qu'elle exerce par la voie d'arrêtés et

Beaux-Arts, le Théâtre royal de la Monnaie), scientifiques (ex. : l'Institut royal météorologique), de santé publique (ex. : les hôpitaux relevant des communes ou des c.p.a.s.) ou d'aide aux personnes (ex. : les c.p.a.s.) sises dans la région bilingue, de même que les Bruxellois auxquels les pouvoirs publics entendent prêter aide et assistance dans les domaines de la médecine préventive, de l'éducation sanitaire, de la politique familiale, du « minimex », de la politique des handicapés, de la politique de la jeunesse et du troisième âge, de la protection de la jeunesse et de l'aide sociale pénitentiaire (matières « personnalisables » au sens de l'article 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980), ou encore les associations « bicommunautaires » qui déploient leurs activités à Bruxelles-capitale dans les domaines culturel ou artistique, sportif, touristique, familial, sanitaire ou médical.

(5) Constit., art. 108ter ancien, § 4, al. 2; art. 108ter nouveau, disposition transitoire insérée le 7 juillet 1988, § 3, al. 2.

(6) Constit., art. 108ter ancien, § 5, al. 2; art. 108ter nouveau, disposition transitoire insérée le 7 juillet 1988, § 4, al. 2.

(7) Sur les commissions de la culture, voy. M.-A. Flamme, « Quels sont les pouvoirs de la Commission bruxelloise de la culture française ? », *Rev. comm.*, 1973, pp. 59-64; Y. Lejeune, *Les commissions de la culture de l'agglomération bruxelloise*, Louvain, 1975, 86 pages (dactyl.).

(8) Constit., art. 108ter ancien; L. 26 juill. 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, art. 61 et s.

(9) Constit., art. 108bis, inséré le 24 décembre 1970.

(10) Constit., art. 108bis, imposant à la loi de consacrer l'application des principes énoncés à l'article 108.

(11) L. 26 juillet 1971, art. 4, modifié par L. 21 août 1987, art. 2. Il appartiendra au futur exécutif de la Région de Bruxelles-capitale de fixer la date d'entrée en

de règlements (12). Le Roi exerce seul la tutelle sur cette collectivité publique décentralisée et sur les communes qui la composent (13) (14) ainsi que sur les commissions réunies de la culture (15).

Enfin, tant que les futurs organes de la Région bruxelloise n'auront pas été installés, le législateur national et le Roi resteront compétents à Bruxelles-capitale dans les matières qui, ailleurs, ressortissent aux Régions depuis 1980 (16). Le territoire des dix-neuf communes forme donc une circonscription régionale délimitant le champ d'application des lois et arrêtés pris dans les matières où se justifie, pour quelques semaines encore, une politique bruxelloise de l'Etat belge. Afin de faciliter la différenciation de l'action politique des autorités nationales en fonction des besoins spécifiques de la partie centrale du pays, il existe un comité ministériel bruxellois constitué au sein du gouvernement (17) et placé à la tête d'un ministère (national) de la Région bruxelloise (18).

B. — Le nouvel environnement constitutionnel

Parmi les Régions que l'article 107quater de la Constitution a créées, il y a une « Région bruxelloise ». Le 7 juillet 1988, le Constituant la débaptise, la nomme « Région de Bruxelles-capitale » (19) et confie à ses futurs organes l'exercice

vigueur de la plupart de ces modifications (L.S. 12 janv. 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 47, § 2).

(12) L'article 108bis — auquel renvoie l'article 108ter, § 1^{er}, reste inchangé depuis 1970 — stipule en son § 1^{er}, al. 4, que « les articles 107 et 129 s'appliquent aux arrêtés et règlements des agglomérations et des fédérations de communes ». *Adde* : L. 26 juillet 1971, art. 4, § 5, al. 2. Aux termes de l'article 45, § 1^{er}, de la loi, les règlements et arrêtés communaux ne peuvent être contraires à ceux de l'agglomération.

(13) L. 26 juillet 1971, art. 56; A.R. 30 juillet 1985 « réglant la tutelle administrative sur l'agglomération bruxelloise et les communes qui composent la Région de Bruxelles-capitale » (intitulé modifié par A.R. 19 janv. 1989, *Mon. b.*, 15 févr.).

(14) La tutelle sur l'agglomération bruxelloise et sur les communes qui la composent — en ce compris la ville de Bruxelles depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 19 janvier 1989 — est exercée par arrêté royal délibéré au sein du comité ministériel de la Région bruxelloise. Sur ce comité, voy. *infra*, note 17.

(15) A.R. 6 juin 1972. — L'exécutif de la Communauté française et l'exécutif flamand sont respectivement substitués au Roi dans l'exercice de la tutelle sur les commissions française et néerlandaise (voy. le décret du 30 mars 1983 en ce qui concerne la Commission française de la culture).

(16) Quant aux pouvoirs dévolus au Roi, voy. L.S. 12 janvier 1989, art. 47, § 1^{er}.

(17) Ce comité, composé d'un ministre et de deux secrétaires d'Etat de groupes linguistiques différents (L. créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée le 20 juill. 1979, art. 4), est organisé par l'arrêté royal du 24 décembre 1981 (complété par A.R. 8 juin 1984). Dans les affaires de sa compétence, il délibère en lieu et place du conseil des ministres, sauf lorsque la délibération de celui-ci est requise « par la loi ou par un arrêté royal qui ne peut être modifié que par la loi » (A.R. 24 déc. 1981, art. 4, al. 3). A défaut d'accord au sein du comité, « l'affaire est soumise au conseil des ministres pour décision » (L.C. 20 juill. 1979, art. 4, *in fine*).

(18) Institué par l'arrêté royal du 2 juin 1982 remplaçant l'arrêté royal du 17 avril 1979.

(19) La dénomination nouvelle souligne les responsabilités particulières qu'impose à la Région bruxelloise son rôle de « lieu de rencontre et de capitale des Communautés » (accord de gouvernement annexé à la déclaration gouvernementale du 10 mai 1988, chapitre

des compétences de l'agglomération bruxelloise selon des modalités à déterminer par le législateur spécial. Pour ce faire il remplace, à l'article 108ter, le § 2 qui énonçait certaines règles relatives à la composition du conseil et du collège de l'agglomération. Une fois de plus, le Constituant modifie des appellations qui ne sont pas sujettes à révision (20) et permet aux organes d'une collectivité particulière d'exercer les compétences d'une autre collectivité publique alors que les principes constitutionnels énoncés à propos de l'une d'elles ne peuvent être révisés (21). Il est vain, toutefois, de contester la régularité de la révision intervenue. Au demeurant, le Constituant avait le pouvoir d'insérer dans la Constitution « un article 3quater relatif aux régions telles que définies à l'article 107quater » (22), ce qui ne saurait raisonnablement être réduit à répéter ce que dit déjà cet article. Le 3quater a peut-être été placé en partie sous le 108ter.

L'article 107quater et l'article 26bis exigent aussi que la troisième Région soit, comme les deux autres, dotée d'organes « composés de mandataires élus » et investis du pouvoir de « régler » certaines matières au moyen de « décrets ayant force de loi » ou d'autres « règles » dont une loi spéciale « détermine la force juridique ». L'article 108ter, § 3 nouveau (23), précise incidemment que la Région de Bruxelles-capitale disposera d'un « conseil » divisé en « groupes linguistiques ».

En vertu de cette même disposition, les groupes linguistiques du conseil régional sont appelés, avec des « collèges » constitués au même échelon, à se substituer aux commissions française et néerlandaise de la culture « pour les matières communautaires », c'est-à-dire, selon l'article 61 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, pour les matières « qui sont attribuées; ou seront attribuées à la Communauté française et à la Commu-

II, préambule du point 5 consacré à « La Région de Bruxelles-capitale ». Voy., par ex., les déclarations du vice-premier ministre J.-L. Dehaene devant la commission sénatoriale lors de la discussion du projet devenu la loi spéciale du 12 janvier 1989, *in* rapport Moureaux-Chabert, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1988-1989, n° 514/2, p. 13. Le Conseil d'Etat a lui aussi relevé que la notion de « Région bruxelloise » et celle de « Région de Bruxelles-capitale » ont des significations institutionnelles différentes, « la seconde étant en relation manifeste avec la restriction de l'autonomie de la Région bruxelloise en raison de la fonction de capitale de la ville de Bruxelles » (avis L. 18757/VR, 23 nov. 1988 sur le projet devenu la loi spéciale du 12 janv. 1989, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1988-1989, n° 514/1, pp. 59 et s., ici p. 60).

(20) Il en fut déjà ainsi en 1980 pour les dénominations de la Communauté néerlandaise, devenue « flamande » et de la Communauté allemande, devenue « germanophone », alors que l'article 3ter n'était pas modifiable sur ces points.

(21) En 1980, l'article 107quater n'était pas soumis à révision mais l'article 59bis pouvait être révisé de façon à modifier la composition, l'organisation et le fonctionnement des conseils culturels; les organes des Communautés française et flamande allaient pourtant être habilités à exercer les compétences des Régions selon les modalités fixées par une loi spéciale (art. 59bis, § 1^{er}, al. 2). En 1988, l'article 107quater n'est toujours pas soumis à révision mais l'article 108ter peut, lui, être entièrement révisé; les organes de la Région bruxelloise vont être habilités à exercer les compétences de l'agglomération bruxelloise de la manière déterminée par une loi spéciale.

(22) Déclaration de révision publiée au *Moniteur belge* du 9 novembre 1987.

(23) Révisé le 7 juillet 1988.

nauté flamande » (24). Ces organes, précise la Constitution, ont, « chacun pour sa communauté, les mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs pour les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables » (§ 3, al. 2, 1^o); ils « règlent conjointement » les mêmes matières quand elles sont d'intérêt commun (*id.*, 3^o); ils détiennent aussi les compétences que les conseils de communauté voudraient leur déléguer (25). Une loi spéciale devra régler la composition, le fonctionnement, le financement et la compétence de ces groupes linguistiques et de ces collèges (§ 3, al. 1^{er}, 2^e disp.).

Dernière disposition fondamentale régissant le paysage institutionnel bruxellois : l'article 59bis, § 4bis, alinéa 2 nouveau (26). Cet alinéa prévoit qu'une loi spéciale attribue à certaines « autorités » les pouvoirs conservés jusqu'ores par les autorités nationales en matière « personnalisable » dans la région bilingue à l'égard des personnes et des institutions établies dans cette région qui, en raison de leur organisation, ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande (27). Lors de l'examen du texte en commission de la Chambre, le gouvernement n'a pas caché son intention de confier la gestion de ces matières « personnalisables » aux groupes linguistiques réunis du conseil de la Région de Bruxelles-capitale et au collège réuni créés par l'article 108ter, § 3. La nature du pouvoir de décision de l'assemblée appelée à se substituer au législateur national n'était cependant pas encore définitivement arrêtée (28).

C. — La Région de Bruxelles-capitale

Le Constituant énonce des principes, trace des orientations. Au législateur spécial de les concrétiser. C'est chose faite depuis le 12 janvier 1989. La loi nouvelle relative aux institutions bruxelloises comprend trois livres principaux. Le premier d'entre eux organise les institutions de la Région de Bruxelles-capitale en application de l'article 107quater de la Constitution. On en souligne les traits essentiels.

(24) Selon la note explicative de la proposition gouvernementale relative à la révision de l'article 108ter (*Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1988, n° 10/108ter - 420/1, p. 1) et selon l'exposé des motifs du texte devenu l'article 61 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1988-1989, n° 514/1, p. 22), il s'agit des matières culturelles, des matières « personnalisables » et de l'enseignement, à l'exclusion de l'emploi des langues.

(25) « Les collèges forment ensemble le collège réuni qui fait fonction d'organe de concertation et de coordination entre les deux communautés » de Bruxelles-capitale (Constit., art. 108ter, § 3, al. 3, révisé le 7 juill. 1988) « afin de réaliser ainsi un maximum de cohérence dans la politique des matières personnalisables et, le cas échéant, de développer en commun des initiatives au niveau culturel » (note explicative de la proposition gouvernementale, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1988, n° 10/108ter - 420/1, pp. 2 et 3).

(26) Inséré le 15 juillet 1988.

(27) La disposition est ainsi libellée : « Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, désigne les autorités qui, pour la région bilingue de Bruxelles-capitale, exercent les compétences non dévolues aux Communautés dans les matières visées au § 2bis ».

(28) Déclaration du vice-premier ministre J.-L. Dehaene en commission de la Chambre *in* rapport Bosmans-Hazette, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1988, n° 10/59bis - 456/4, pp. 48 et 49 et rapport Laridon-Gehlen, *id.*, n° 10/17 - 455/4, p. 8.

1. — Limites territoriales

L'article 2 de la loi spéciale limite définitivement le territoire de la troisième Région à l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale, tel qu'il existe au 1^{er} janvier 1989. Cet arrondissement, créé par l'article 6 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, coïncide avec la région bilingue de Bruxelles-capitale.

2. — Le conseil

Le conseil comprend septante-cinq membres élus directement tous les cinq ans à la même date que celle fixée pour les élections du Parlement européen. Toutefois, les élections bruxelloises ultérieures auront lieu à la même date que celle qui sera fixée pour le renouvellement intégral des autres conseils régionaux dès que ceux-ci seront composés d'élus directs (29). Les conseillers sont élus sur des listes unilingues (30). Les sièges sont répartis entre le groupe des listes francophones et le groupe des listes néerlandophones proportionnellement au nombre de voix obtenues par l'ensemble des listes appartenant à chacun de ces groupes (31). Les élus des listes francophones constituent le groupe linguistique français; les élus des listes néerlandophones, le groupe linguistique néerlandais (32).

Le conseil se prononce seul sur la validité des opérations électorales tandis que chaque groupe linguistique vérifie les pouvoirs de ses membres (33).

Le fonctionnement du conseil est fort semblable à celui des autres assemblées régionales ou communautaires. Le règlement d'ordre intérieur applicable est celui de la Chambre des représentants, moyennant les adaptations nécessaires; le groupe linguistique néerlandais « doit, en tout état de cause, être représenté dans chaque commission » (34). En outre, la procédure de la « sonnette d'alarme » instaurée en 1970 au sein de chaque Chambre législative (Constit., art. 38bis) est intégralement transposée à l'échelon du conseil régional bruxellois (35). On notera encore que le montant de l'indemnité allouée aux conseillers ne peut excéder la moitié de l'indemnité versée aux membres de la Chambre des représentants ni être cumulée avec une indemnité parlementaire (36).

(29) L.S. 12 janvier 1989, art. 10 et 11. Les conditions d'éligibilité et les incompatibilités sont fixées par l'article 12. Les articles 13 à 21 établissent la composition du corps électoral, la qualité d'électeur et les prescriptions électorales essentielles. Une loi (ordinaire) du 12 janvier 1989 règle les modalités de l'élection du conseil.

(30) « Le groupe linguistique des candidats... est déterminé par la langue dans laquelle est établie leur carte d'identité ou, lorsque celle-ci est établie dans les deux langues, par la langue des mentions spécifiques sur la carte d'identité » (L.S., art. 17, § 5). Les candidats ne peuvent modifier leur appartenance linguistique lors des élections ultérieures (art. 17, § 1^{er}, 2^e disp.). Le bureau électoral régional connaît des réclamations en la matière (art. 17, § 6).

(31) L.S., art. 20, § 2.

(32) *Id.*, art. 23.

(33) Sur les difficultés du système, voy. l'avis L. 18757/VR du Conseil d'Etat sur l'article 35, devenu l'article 22 de la loi spéciale (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1988-1989, n° 514/1, pp. 59 et s., ici p. 80).

(34) L.S., art. 28, 3^o. Le conseil ne peut modifier son règlement qu'à la majorité de chaque groupe linguistique.

(35) L.S., art. 31.

(36) *Id.*, art. 25, § 1^{er}.

3. — L'exécutif et les secrétaires d'Etat régionaux

« L'exécutif est composé de cinq membres élus par le conseil en son sein. Outre le président, il comprend deux membres du groupe linguistique français et deux membres du groupe linguistique néerlandais du conseil » (37). La présentation d'une liste de candidats signée par la majorité des membres de chaque groupe linguistique entraîne *ipso facto* l'élection de ces candidats. Si aucune majorité ne se dessine pour présenter une telle liste, cinq élections séparées se déroulent au scrutin secret : le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil (38); chaque groupe linguistique élit à la majorité absolue de ses membres deux « ministres » régionaux (39).

Les règles de fonctionnement de l'exécutif sont les mêmes que celles qui sont applicables aux autres exécutifs régionaux ou communautaires, moyennant quelques adaptations dues à la composition particulière des organes bruxellois : la motion de méfiance constructive, en particulier, doit être adoptée à la majorité des membres du groupe linguistique auquel appartient le « ministre » contesté; toutefois, si elle est dirigée contre le président, elle doit recueillir les suffrages de la majorité des membres du conseil. Celui-ci ne peut exprimer sa méfiance à l'égard de l'exécutif dans son ensemble qu'à la triple majorité de ses membres et des membres de chaque groupe linguistique (40).

Sur proposition de l'exécutif, le conseil élit en son sein trois secrétaires d'Etat régionaux, dont l'un au moins appartient au groupe linguistique néerlandais. A défaut de pareille proposition, le conseil détermine, à la majorité absolue des voix, la répartition de ces trois postes entre les groupes linguistiques; ces derniers procèdent alors, chacun pour ce qui le concerne, aux élections requises, selon la même procédure que celle prévue pour les membres de l'exécutif (41).

Chaque secrétaire d'Etat est adjoint à un membre de l'exécutif faisant partie du même groupe linguistique et exerce les missions que ce membre de l'exécutif lui confie, à l'exclusion de tout pouvoir de décision proprement dit (42).

Les secrétaires d'Etat régionaux ne font pas partie de l'exécutif, mais peuvent assister en tout ou en partie aux réunions de celui-ci. Ils sont responsables devant le conseil dans les mêmes conditions que l'exécutif (43).

Il y a incompatibilité entre la fonction de membre de l'exécutif ou de secrétaire d'Etat régional et la qualité de membre du gouvernement belge ou d'un autre exécutif (44).

(37) *Ibid.*, art. 34.

(38) A la différence des présidents des autres exécutifs régionaux, désignés par ces exécutifs en leur sein (L.S. 8 août 1980, art. 60, § 4).

(39) L.S. 12 janvier 1989, art. 35, §§ 1^{er} et 2.

(40) *Id.*, art. 36.

(41) *Ibid.*, art. 41, §§ 1^{er} et 3.

(42) Déclaration du délégué du gouvernement au Conseil d'Etat (avis L. 18757/VR précité, pp. 88 et 89).

(43) L.S. 12 janvier 1989, art. 41, §§ 2 et 4.

(44) *Id.*, art. 35, § 3, et art. 41, § 5. La mention de l'incompatibilité entre la fonction de secrétaire d'Etat régional et celle de membre d'un autre exécutif régional a été supprimée à la suite de l'observation — faite par plusieurs sénateurs — selon laquelle il serait impossible d'exercer les deux fonctions à la fois (rapport Moureaux-Chabert, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1988-1989, n° 514/2, p. 122).

4. — L'ordonnance régionale

La Région de Bruxelles-capitale a les mêmes compétences que celles qui sont attribuées aux deux autres Régions (45). Le conseil et l'exécutif détiennent les mêmes attributions que leurs homologues wallons et flamands (46). Toutefois, le conseil régional édicte non des « décrets » — comme les assemblées des trois Communautés et des deux autres Régions —, mais des « ordonnances » (47) que l'exécutif sanctionne et promulgue (48).

Le régime de ces ordonnances est particulièrement controversé.

La question comporte trois aspects distincts. Quelle est la nature de ces règles ? Quelle est leur valeur ? Quels sont les contrôles juridictionnels qui pèsent sur elles ? Or, s'il est exact que l'article 26bis de la Constitution autorise le législateur spécial à déterminer l'autorité exacte des ordonnances (49) et, par là, l'étendue des contrôles juridictionnels auxquels ces normes sont soumises, ladite disposition ne lui permet pas, en revanche, de priver les juridictions contentieuses — Cour d'arbitrage, cours et tribunaux, Conseil d'Etat et autres juridictions administratives — de la compétence que leur garantissent les articles 92 à 94, 107 et 107ter de la Constitution à l'égard des contestations soulevées par l'application des diverses règles de droit.

C'était le devoir constitutionnel du législateur spécial de déterminer si la dévolution d'une compétence normative dans les matières régionales devait être considérée comme un transfert du pouvoir législatif. L'article 19, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 donne expressément « force de loi » aux décrets wallons et flamands. La comparaison de cette disposition et de l'article 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 est révélatrice : il n'y est fait nulle mention de la « force de loi » des ordonnances bruxelloises. Sans doute l'article 6 accorde-t-il un « pouvoir de légiférer » par ordonnances; mais le texte néerlandais, qui parle de « *ordonnantiegevende macht* » (pouvoir « ordonnancier »), est parfaitement neutre. En outre, les contrôles juridictionnels dont il est question à l'article 9 sont incompatibles avec la qualification législative du pouvoir normatif attribué au conseil bruxellois. Ce pouvoir est donc de nature *réglementaire* et l'ordonnance est un acte *administratif* subordonné à la Constitution et à la loi dans la mesure indiquée par le législateur spécial.

En dotant le conseil régional bruxellois du pouvoir d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer les dispositions législatives en vigueur dans les matières régionales, la loi spéciale indique clairement que l'autorité qui s'attachera à ces règles sera supérieure à celle dont sont revêtus les règlements de droit commun. L'analogie avec les arrêtés de pouvoirs spéciaux, sciemment entretenue par le gouvernement (50), paraît tout à fait éclairante.

(45) *Ibid.*, art. 4.

(46) Voy. notamm., les art. 8, 28, 36, 38 et 40 de la loi spéciale.

(47) L.S., art. 4.

(48) *Id.*, art. 6 et 32.

(49) *Constit.*, art. 26bis : il détermine « la force juridique » des règles que prennent les organes régionaux.

(50) Voy. les déclarations du vice-premier ministre Moureaux lors de la discussion de la proposition révisant l'article 108ter, in rapport Moureaux-Baert (*Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1988, n° 100/6-2°, p. 18) et lors

L'article 26bis habilite également le législateur spécial à limiter l'étendue du contrôle juridictionnel de la régularité des ordonnances. Aussi l'article 9 de la loi du 12 janvier 1989 précise-t-il que « les juridictions ne peuvent contrôler les ordonnances qu'en ce qui concerne leur conformité à la présente loi et à la Constitution », à l'exception des dispositions constitutionnelles et des règles de compétence dont la Cour d'arbitrage doit assurer le respect en vertu de l'article 107ter (51) et de sa propre loi organique. De la sorte, l'autorité des ordonnances est relativement bien configurée : dans les limites de leurs compétences respectives, les juridictions pourront vérifier si les ordonnances sont conformes à la loi spéciale du 12 janvier 1989 ainsi qu'à la Constitution et aux autres lois qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions (52). Il convient sans doute d'ajouter à cette énumération les dispositions du droit international ou européen directement applicables en Belgique, conformément à une jurisprudence bien établie. En revanche, le contrôle de conformité aux principes généraux du droit et aux lois et décrets postérieurs — qui se situent pourtant à un niveau supérieur de la hiérarchie des normes — est exclu par le silence du législateur spécial.

De la formulation de l'article 9, on a cru pouvoir déduire que le Conseil d'Etat ne pourrait jamais annuler une ordonnance. Pour les motifs exposés plus haut, il nous semble au contraire que le prescrit de l'article 26bis de la Constitution ne permet pas de soutenir que le législateur spécial ait pu déposséder le Conseil d'Etat de la compétence que les termes généraux de l'article 14 des lois coordonnées lui confèrent à l'égard de ces règlements que sont les ordonnances bruxelloises. La compétence du juge administratif ne s'efface que dans la mesure où s'affirme celle de la Cour d'arbitrage.

L'opinion inverse ne manque pas d'arguments, on en conviendra. Le pouvoir de déterminer la force juridique des ordonnances comporterait celui de supprimer des contrôles juridictionnels de droit commun. La formulation même de l'article 9, alinéa 2 — « en cas de non-conformité, elles (les juridictions) refusent l'application de l'ordonnance » — paraît n'accorder au justiciable que la faculté de soulever une exception et n'habiliter les juridictions qu'à exercer une censure « négative » ou « passive ». Telle était la claire volonté du gouvernement et de sa majorité parlementaire. Tel était le sentiment du Conseil d'Etat (53) qui a, par ailleurs, souligné le « manque de cohérence » de cette solution.

de la discussion du projet devenu la loi spéciale du 12 janvier 1989, in rapport Tomas-Anciaux (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 1988-1989, n° 661/4, p. 45).

(51) Aux termes de l'article 107ter, la Cour d'arbitrage statue en effet sur la violation des articles 6, 6bis et 17 ou des règles de compétence par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26bis (décret régional ou ordonnance).

(52) Toutes les règles prescrivant des associations, des concertations, des informations, des propositions, des avis, des accords... entre l'Etat, les Communautés et les Régions, sont érigées par l'art. 124bis de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage en règles répartitrices de compétences, à l'exception des accords de coopération.

(53) Commentaire du projet d'article 9 (exposé des motifs, n° 514/1, p. 4); avis L. 18757/VR du Conseil d'Etat (*id.*, p. 68); déclaration du vice-premier ministre Moureaux à la commission de la Chambre (rapport Tomas-Anciaux, n° 661/4, pp. 45 et 46); rejet de l'amendement n° 77 en commission de la Chambre (*id.*, p. 77).

N'a-t-on pas cependant perdu de vue le fait que l'article 107 de la Constitution, dont s'inspire sans conteste la disposition présentement examinée, est aujourd'hui interprété en ce sens qu'il permet d'introduire une action et qu'il ne s'oppose pas à ce que le juge des référés ordonne la suspension de l'exécution des actes administratifs qui lui sont déférés ? Si, par analogie, la formulation de l'article 9 vise non seulement l'exception d'illégalité, mais aussi les voies de la censure « active » (54), seule la volonté du législateur, exprimée au cours des travaux préparatoires, peut être invoquée à l'appui de l'exclusion du recours en annulation des ordonnances devant le Conseil d'Etat. En pareille perspective, le texte de l'article 9 serait muet à cet égard. La question qui demeure est alors de savoir s'il convient d'admettre semblable exclusion sans que le législateur se soit formellement prononcé dans un texte spécial.

L'éparpillement des contrôles de régularité pesant sur les ordonnances pourrait être génératrice de jurisprudences divergentes au sujet du caractère attributif de compétence de telle ou telle disposition de la Constitution ou de la loi spéciale et susciter ainsi l'apparition de contrôles concurrents ou, inversement, l'absence de contrôle du respect de certaines règles de compétence. Il est permis d'espérer que l'article 26bis, § 2, de la loi spéciale relative à la Cour d'arbitrage — disposition que l'on a critiquée peut-être un peu rapidement — écartera pareil inconvénient en obligeant les juridictions suprêmes des ordres judiciaire et administratif à poser à la Cour d'arbitrage toutes les questions de compétence qui seraient soulevées devant elles à propos d'ordonnances.

Par ailleurs, malgré la valeur inégale de la loi et de l'ordonnance, la compétence réglementaire du conseil régional bruxellois doit sans doute être considérée comme excluant toute compétence concurrente du législateur national, eu égard à l'intention que l'on peut raisonnablement prêter au Constituant qui rédigea l'article 107quater.

Le caractère subordonné de l'ordonnance apparaît encore dans la procédure de haute tutelle dont cette norme peut faire l'objet « en vue de préserver le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles » (55). Le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres, *suspendre* les ordonnances et arrêtés bruxellois concernant l'aménagement du territoire, les travaux publics et le transport dans les soixante jours de leur publication. Le comité de coopération dont il sera question ci-dessous tente alors de prendre dans les soixante jours une décision par consensus. Faute d'accord, la suspension peut être prorogée de soixante jours au cours desquels le Sénat a la faculté d'*annuler* l'ordonnance ou l'arrêté par une résolution adoptée à la majorité dans les deux groupes linguistiques. A défaut d'annulation, la suspension est levée.

5. — La coopération avec l'Etat, les Communautés et les Régions

La Région de Bruxelles-capitale a le droit d'utiliser les mécanismes généraux de coopération mis en place notamment par le titre IVbis de la loi

spéciale du 8 août 1980 (56) : il s'agit, d'une part, de la conclusion d'accords de coopération (57) et, d'autre part, d'une représentation réciproque au sein des institutions et organismes nationaux, communautaires ou régionaux. Il s'agit par ailleurs de la collaboration en matière de recherche scientifique, de l'uniformisation minimale du statut du personnel administratif et de l'association des exécutifs aux négociations des accords internationaux (58).

A côté de ces mécanismes généraux, la loi spéciale du 12 janvier 1989 institue un comité de coopération mixte Etat/Région de Bruxelles-capitale, qui comprend autant de ministres que de membres de l'exécutif bruxellois. Les deux délégations sont composées dans le respect de la parité linguistiques (59). Le comité se prononce, selon la règle du consensus, sur les initiatives communes que peuvent prendre l'Etat et la Région en vue de favoriser et de promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles (60). Le conseil des ministres peut également proposer au comité l'adoption de mesures d'aménagement du territoire, d'infrastructure ou de communication requises, selon lui, par la vocation nationale et internationale de la capitale. Si ces mesures sont acceptées par le comité, l'exécutif bruxellois doit les exécuter. En cas de rejet, le conseil des ministres peut demander au Sénat d'approuver lesdites mesures par une résolution adoptée à la majorité dans les deux groupes linguistiques (61).

D. — La dévolution des attributions de l'agglomération bruxelloise

Le livre II de la loi spéciale du 12 janvier contient les dispositions prises en exécution de l'article 108ter, § 2, de la Constitution. Il règle l'exercice des compétences de l'agglomération bruxelloise par les organes de la Région de Bruxelles-capitale en apportant à la législation en vigueur les adaptations indispensables.

L'agglomération bruxelloise subsiste en tant que personne juridique. Il sera mis fin de plein droit au mandat des membres du conseil et du collège d'agglomération lors de la prestation de serment des membres du conseil régional et de l'exécutif élu par celui-ci (62). Dès cet instant, le conseil et l'exécutif de la Région exerceront les attributions du conseil et du collège de l'agglomération par voie d'arrêtés et de règlements (63) mais selon les règles de fonctionnement propres aux organes régionaux (64). L'article 53 de la loi spéciale prévoit une procédure de « sonnette d'alarme » identique à celle qui

(56) Inséré dans ladite loi par la loi du 8 août 1988 et complété par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

(57) Sur les accords de coopération, voy. F. Jongen, « Les innovations institutionnelles », *J.T.*, 1989, p. 41; B. Jadot, « Les compétences régionales dans les matières autres que celles qui concernent l'économie », *J.T.*, 1989, p. 179.

(58) L.S. 8 août 1980, art. 6bis (§§ 3 et 4), art. 87, § 4 et art. 81 (voy. L.S. 12 janv. 1989, art. 40, § 1^{er} et art. 63).

(59) L.S. 12 janvier 1989, art. 44.

(60) *Id.*, art. 43.

(61) *Ibid.*, art. 46. La Chambre jouera le rôle dévolu au Sénat après la révision des articles 53 et 54 de la Constitution.

(62) L.S. 12 janvier 1989, art. 57.

(63) L. 26 juillet 1971, art. 4, § 5, al. 2; L.S. 12 janvier 1989, art. 52.

(64) L.S. 12 janvier 1989, art. 48.

peut être agitée à propos des ordonnances régionales.

L'exécutif exercera en outre toutes les attributions conférées au Roi par les lois du 26 juillet 1971 et du 21 août 1987 pour ce qui concerne l'agglomération bruxelloise (65). La tutelle administrative du Roi sur l'agglomération est néanmoins supprimée (66), ce qui paraît difficilement conciliable avec les prescrits constitutionnels (67).

On notera encore qu'en vue d'assurer une gestion plus efficiente de certains services de l'agglomération, la Région est habilitée à confier l'exercice d'attributions de cette collectivité locale à des organismes d'intérêt public existants — pourvu qu'ils soient bruxellois — ou à créer par ou en vertu d'une ordonnance (68).

E. — Les institutions bruxelloises compétentes en matière communautaire

La Région de Bruxelles-capitale ne peut exercer des compétences communautaires : l'article 107quater s'y oppose (69). En outre, il n'existe pas de Communauté bilingue de Bruxelles-capitale qui, constitutionnellement, puisse se voir attribuer des compétences communautaires dans les limites des dix-neuf communes. C'est pourquoi le livre III de la loi spéciale du 12 janvier confie l'exercice de ces compétences à « des organes juridiquement

(65) *Id.*, art. 47, § 3. Sur les difficultés d'interprétation que soulève cette disposition, voy. l'avis L. 18757/VR du Conseil d'Etat (*loc. cit.*, pp. 92-94).

(66) L.S. 12 janvier 1989, art. 59, al. 1^{er}, aux termes duquel l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 n'est pas applicable à l'agglomération bruxelloise. Bien que cette disposition soit entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989 (voy. l'art. 85 de la loi spéciale du 12 janvier et l'art. 82 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions), le vice-premier ministre Moureaux a soutenu devant la commission de la Chambre que, par application du principe général de continuité, la tutelle continuerait à être exercée « au cours de la période transitoire », c'est-à-dire avant l'installation du premier exécutif élu par le conseil (rapport Tomas-Anciaux, n° 661/4, p. 104).

(67) L'intervention de l'autorité de tutelle pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé constitue en effet l'un des principes, énoncés à l'article 108, qui sont applicables aux agglomérations en vertu de l'article 108bis et, en particulier, à l'agglomération bruxelloise en vertu de l'article 108ter, § 1^{er}. Le § 2 de l'article 108ter ne paraît pas autoriser de dérogation à ce principe. La suppression de cette tutelle est cependant conforme aux intentions du Constituant de 1988 : voy. la déclaration du vice-premier ministre Moureaux lors des travaux de révision de l'article 108ter de la Constitution, in rapport Galle-Onkelinx, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1988, n° 10/108ter - 420/8, p. 21.

(68) L.S. 12 janvier 1989, art. 5. Voy. les précisions données par le vice-premier ministre Moureaux, in rapport Moureaux-Chabert (n° 661/4), p. 75.

(69) Selon cet article, les organes régionaux ne peuvent régler les matières visées aux articles 23 et 59bis de la Constitution. Certes, il a parfois été soutenu que les institutions bicommunautaires bruxelloises échappent par principe à la compétence des Communautés et que, dans cette mesure, la Région bruxelloise pourrait en être saisie (voy., en ce sens, F. Delpérée, « Quelles institutions pour Bruxelles ? », *L'avenir de Bruxelles - Aspects économiques et institutionnels*, Presses des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1980, ici p. 194). Il est cependant préférable de distinguer la compétence matérielle — les matières que l'on envisage de régler sont bien « communautaires » par détermination de la Constitution — et la compétence *ratione personae* — les décrets et arrêtés pris en ces matières par les Communautés ne sont pas applicables, dans Bruxelles-capitale, aux institutions dites « bicommunautaires ».

distincts composés des mêmes personnes que celles qui composent les organes régionaux » (70). L'article 63 érige en effet les groupes linguistiques et les collèges visés à l'article 108ter, § 3, de la Constitution en organes de trois institutions distinctes dotées chacune de la personnalité juridique : la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire commune. Cette dernière commission reçoit, outre les attributions que lui confère l'article 108ter, la compétence de régler par ordonnances (71) les matières bicommunautaires « personnalisables » visées à l'article 59bis, § 4bis, alinéa 2, de la Constitution.

Comme jadis les commissions de la culture, les commissions communautaires voient le champ d'application de leurs compétences matérielles limité par la conjonction de deux critères. L'un, territorial : l'aire d'activité est restreinte à l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale, en vertu de l'article 62 de la loi; l'autre, personnel : les destinataires des règles édictées doivent appartenir soit à la communauté des Bruxellois francophones, soit à la communauté des Bruxellois néerlandophones, en vertu de l'article 108ter de la Constitution.

La section de législation du Conseil d'Etat avait interprété le texte constitutionnel en ce sens qu'il crée ou permet de créer deux collectivités publiques nouvelles : la Communauté française de Bruxelles et la Communauté flamande de Bruxelles (72). Le législateur n'a pas suivi cette suggestion puisqu'il a pourvu de la personnalité juridique les institutions elles-mêmes et non les destinataires de leurs normes. Les trois commissions communautaires constituent en réalité des établissements publics dont la particularité est d'avoir des organes composés, « selon la technique du dédoublement fonctionnel, de personnes appelées à siéger, à un autre titre, dans les organes régionaux » (73).

1. — Les commissions française et flamande

Les organes de chaque commission « unicommunautaire » sont, d'une part, le groupe linguistique correspondant du conseil régional, qui forme une assemblée délibérante investie d'un pouvoir réglementaire, et d'autre part, le collège, autorité exécutive composée des deux membres de l'exécutif régional appartenant au même groupe linguistique. Un membre bruxellois de l'exécutif de la Communauté française et un membre bruxellois de l'exécutif flamand sont autorisés à assister aux séances des collèges des commissions correspondantes, avec voix consultative (74).

Pour les matières culturelles, d'enseignement et « personnalisables », chaque groupe linguistique exerce, au nom de sa commission et par voie réglementaire, les attributions d'un « pouvoir organisateur » ou les compétences que lui déléguerait un décret de la Communauté française ou de la Communauté flamande (75). Chaque collège prend les arrêtés nécessaires à l'exécution de ces règlements et peut en outre « prendre les mesures individuelles et d'exécution qui lui

sont déléguées, selon le cas, par le conseil de la Communauté française ou le conseil flamand », moyennant l'« avis conforme du groupe linguistique concerné sur le principe de la délégation et sur le transfert de moyens financiers corrélatifs » (76). Chaque collège participe également à l'exercice de la fonction réglementaire du groupe linguistique (77) et peut poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique au nom de sa commission (78).

On relèvera deux importantes lacunes relatives aux règlements et arrêtés des commissions française et flamande. La loi spéciale reste en défaut de préciser — comme le faisait, au contraire, l'article 74 de la loi du 26 juillet 1971 à propos des commissions de la culture — la place de ces règles de droit dans la hiérarchie des actes réglementaires. La loi spéciale ne précise pas non plus la forme dans laquelle les règlements et arrêtés devront être publiés pour acquérir force obligatoire, conformément à l'article 129 de la Constitution.

Les Communautés française et flamande organisent par décret, et exercent, la tutelle administrative sur les commissions communautaires correspondantes (79).

Le mandat des membres des commissions de la culture prend fin de plein droit lors de la prestation de serment des membres du conseil régional et de l'exécutif élu par celui-ci (80). Dès cet instant, les organes des nouvelles commissions communautaires peuvent exercer leurs attributions.

2. — La Commission commune

La Commission communautaire commune a pour organes l'assemblée réunie, composée de tous les membres du conseil régional, et le collège réuni groupant les membres de l'exécutif régional à l'exception du président; celui-ci est néanmoins appelé à présider le collège réuni, avec voix consultative (81). Les deux membres bruxellois des exécutifs communautaires assistent également aux séances du collège, dans les mêmes conditions (82).

La sphère de compétence de la Commission commune est double : d'une part, elle exerce les mêmes compétences réglementaires que les commissions française et flamande lorsqu'il s'agit d'objet d'intérêt commun, en application de l'article 108ter, § 3 (83); d'autre part, elle exerce les mêmes compétences que les conseils et les exécutifs communautaires en matière « personnalisable » (84) à l'égard des institutions bilingues et des personnes dans la région bilingue de Bruxelles-capitale (85). Les usagers des institutions bruxelloises qui relèvent des Communautés en ce domaine dépendront, pour leur part, de la Commission communautaire commune. Cette innovation met ainsi tous les Bruxellois sur le même pied en matière de soin de santé, d'aide

sociale, de protection de la jeunesse..., ce dont il faut se réjouir.

Quand il s'agit d'exercer les compétences des commissions française et flamande dans les matières d'intérêt commun, l'assemblée réunie édicte des règlements; le collège réuni participe à l'exercice de ce pouvoir réglementaire et prend les arrêtés d'exécution nécessaires (86). Quand il s'agit de régler les matières « personnalisables » bicommunautaires, l'assemblée réunie exerce ses compétences par voie d'ordonnances ayant une nature analogue à celles des ordonnances régionales (87); le collège réuni participe à l'exercice de la fonction normative de l'assemblée réunie (88) et dispose d'un pouvoir réglementaire d'exécution (89). Il peut poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique (90). Il peut également exercer la tutelle spécifique que lui confierait une ordonnance de l'assemblée réunie (91).

Toute résolution de l'assemblée — règlement ou ordonnance, notamment — est prise à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique (92). Quant au collège, il prend ses décisions collégialement selon la procédure du consensus, sans préjudice des délégations qu'il accorde (93).

Le collège n'est pas responsable devant l'assemblée, vraisemblablement en raison de l'inutilité d'organiser un système de double responsabilité politique des mêmes personnes devant les mêmes conseillers (94).

La Commission commune présente une particularité insigne. Seule parmi les commissions communautaires, seule parmi les institutions publiques issues de la décentralisation par services, elle est dotée d'un pouvoir quasi législatif qu'elle exerce par ordonnances. Le régime juridique de ces normes est plus complexe encore, s'il était possible, que celui des ordonnances régionales. En effet, si le législateur spécial a prévu que ces règles de droit pouvaient faire l'objet des contrôles juridictionnels auxquels les ordonnances régionales sont par ailleurs soumises (95), ce statut soulève deux problèmes particulièrement épineux liés au fait que ni l'article 26bis, ni l'article 59bis, ni l'article 108ter, ni l'article 107ter de la Constitution ne mentionnent l'existence de pareilles normes.

La première difficulté réside dans l'absence d'un fondement constitutionnel qui eût permis au législateur spécial d'exclure toute vérification juridictionnelle de la conformité des ordonnances communautaires aux principes généraux du droit ainsi qu'aux lois et décrets postérieurs (96). La seconde difficulté tient à la circonstance que ces normes ne sont pas des règles visées à l'article

(86) L.S. 12 janvier 1989, art. 64, §§ 2 et 3; art. 68, § 2.

(87) *Id.*, art. 68, § 1^{er} et art. 69.

(88) *Ibid.*, art. 68, § 1^{er}.

(89) L.S. 8 août 1980, art. 20, auquel renvoie l'art. 69 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(90) L.S. 12 janvier 1989, art. 81; L.S. 8 août 1980, art. 79, §§ 1^{er} et 3, auquel renvoie l'art. 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(91) L.S. 12 janvier 1989, art. 63, al. 2.

(92) *Id.*, art. 72, al. 4.

(93) *Ibid.*, art. 75, al. 1^{er}.

(94) Puisque l'exécutif régional est responsable devant le conseil régional.

(95) L.S. 12 janvier 1989, art. 69, al. 2 renvoyant à l'art. 9.

(96) Quant aux ordonnances régionales, comp. *supra*, C, point 4.

(70) Exposé du vice-premier ministre Moureaux devant la commission sénatoriale, n° 514/2 (rapport Moureaux-Chabert), p. 4.

(71) L.S. 12 janvier 1989, art. 68, § 1^{er}.

(72) Avis L. 18757/VR précité, pp. 97 et 98.

(73) *Id.*, p. 98.

(74) L.S. 12 janvier 1989, art. 76.

(75) *Id.*, art. 64 et 65.

(76) *Ibid.*, art. 66.

(77) *Ibid.*, art. 68, § 2.

(78) *Ibid.*, art. 81.

(79) *Ibid.*, art. 83.

(80) *Ibid.*, art. 78.

(81) *Ibid.*, art. 77.

(82) *Ibid.*, art. 76.

(83) *Ibid.*, art. 64, § 2.

(84) *Ibid.*, art. 63.

(85) Déclaration du vice-premier ministre Moureaux, in rapport Moureaux-Chabert, n° 514/2, p. 45.

26bis, à telle enseigne qu'elles paraissent échapper au contrôle de la Cour d'arbitrage... sans que leur conformité aux règles supérieures dont cette Cour assure le respect puisse être vérifiée par d'autres juridictions. Les déclarations en sens contraire du vice-premier ministre et ministre de la Région bruxelloise (97) n'écartent pas ces objections. A défaut d'être parfaitement constitutionnel, le projet de loi qui compléterait sur ce point les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage aurait à tout le moins le mérite de clarifier la situation juridique de l'ordonnance communautaire.

3. — La coopération entre la Commission commune, l'Etat, les Communautés et les Régions

Le législateur spécial a entendu donner à la Commission communautaire commune un statut analogue à celui des trois Communautés et des trois Régions. Il a, ainsi, rendu applicable à ladite commission le régime général de coopération instauré par le titre IVbis de la loi spéciale du 8 août 1980 (98). Les autres formes de participation de l'ensemble des entités composantes à l'exercice de compétences du pouvoir national, prévues par la même loi (99), sont également applicables à la commission, à l'exception — difficilement compréhensible — de l'article 81 relatif à l'association aux négociations internationales. Même l'assentiment aux traités relatifs aux matières « personnalisables » bicommunautaires n'échappe pas à la commission (100).

Yves LEJEUNE.

(97) Voy. la déclaration de M. Moureaux au Sénat le 20 décembre 1988, à l'occasion de la discussion générale du projet devenu la loi spéciale du 12 janvier 1989 : *Ann. parl.*, p. 788. Cette déclaration est résumée par son auteur dans le rapport Tomas-Anciaux (Chambre, n° 661/4), p. 46. Voy. également, la réponse du secrétaire d'Etat aux réformes institutionnelles, in rapport Onkelinx-Merckx, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1988-1989, n° 633/4, p. 20.

(98) Art. 92bis et 92ter rendus applicables par l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(99) Art. 6bis, §§ 3 et 4 (recherche scientifique); art. 87, § 4 (statut du personnel). Voy. L.S. 12 janvier 1989, art. 63 et 79, § 3 (renvoyant à l'art. 40, § 1^{er}).

(100) Art. 16 rendu applicable par le même article 63.

JURISPRUDENCE

Cour de justice des Communautés européennes (5^e ch.), 27 septembre 1988

Siég. : MM. Bosco, prés. de ch.; Everling, Galmot, Joliet et Schockweiler, jug.

(aff. 189/87.)

CONVENTION DE BRUXELLES DU 27 SEPTEMBRE 1968. — Article 6 de la Convention. — Pluralité de défendeurs. — Lien de connexité entre les demandes. — Notion. — Article 5 de la Convention. — Matière délictuelle ou quasi délictuelle. — Notion autonome. — Portée. — Conséquence.

I. — *Pour l'application de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, il doit exister entre les différentes demandes formées par un même demandeur à l'encontre de différents défendeurs un lien de connexité tel qu'il y a intérêt à les juger ensemble afin d'éviter des solutions qui pourraient être inconciliables si les causes étaient jugées séparément.*

II. — *La notion de matière délictuelle ou quasi délictuelle au sens de l'article 5, § 3, de la Convention, doit être considérée comme une notion autonome comprenant toute demande qui vise à mettre en jeu la responsabilité d'un défendeur et qui ne se rattache pas à la matière contractuelle au sens de l'article 5, § 1^{er}.*

III. — *Un tribunal compétent au titre de l'article 5, § 3, pour connaître de l'élément d'une demande reposant sur un fondement délictuel n'est pas compétent pour connaître des autres éléments de la même demande reposant sur des fondements non délictuels.*

1. — Par ordonnance du 27 avril 1987, parvenue à la Cour le 16 juin 1987, le Bundesgerichtshof a posé, en vertu du protocole du 3 juin 1971 relatif à l'interprétation par la Cour de justice de la Convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (ci-après, la Convention), deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 5, § 3, et 6, § 1^{er}, de la Convention.

Sur la première question.

6. — La première question posée par le Bundesgerichtshof tend en substance à savoir si, pour l'application de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, il doit exister un lien entre les demandes formées par un même demandeur contre différents défendeurs et, dans l'affirmative, quelle est la nature de ce lien.

7. — En vertu de l'article 2 de la Convention, les personnes domiciliées sur le territoire d'un Etat contractant sont, sous réserve des dispositions de celle-ci, « attirées, quelle que soit leur nationalité, devant les juridictions de cet Etat ». La section 2 du titre II de la Convention prévoit cependant des « compétences spéciales », en vertu des-

quelles le défendeur domicilié sur le territoire d'un Etat contractant peut être attiré dans un autre Etat contractant. Au nombre de ces compétences spéciales figure celle de l'article 6, § 1^{er}, selon lequel un défendeur peut être attiré « s'il y a plusieurs défendeurs, devant le tribunal du domicile de l'un d'eux ».

8. — Il y a lieu de relever que le principe énoncé par la Convention est celui de la compétence des juridictions de l'Etat du domicile du défendeur et que la compétence prévue par l'article 6, § 1^{er}, constitue une exception à ce principe. Il en résulte qu'une telle exception doit être aménagée de telle sorte qu'elle ne puisse remettre en question l'existence même du principe.

9. — Tel pourrait être le cas si un requérant avait la liberté de former une demande dirigée contre plusieurs défendeurs à seule fin de soustraire l'un de ces défendeurs aux tribunaux de l'Etat où il est domicilié. Ainsi que le relève le rapport établi par le comité des experts ayant élaboré le texte de la Convention (*J.O.*, C. 59, 5 mars 1979, p. 1), une telle possibilité doit être exclue. Il est nécessaire, à cet effet, qu'il existe un lien entre les demandes formulées contre chacun des défendeurs.

10. — Il apparaît qu'en vue d'assurer, dans la mesure du possible, l'égalité et l'uniformité des droits et obligations qui découlent de la Convention pour les Etats contractants et les personnes intéressées, il convient de déterminer de manière autonome la nature de ce lien.

11. — A cet égard, il faut relever que le rapport précité, établi par le comité des experts, invoque expressément pour justifier l'article 6, § 1^{er}, le souci d'éviter que ne soient rendues dans des Etats contractants des décisions incompatibles entre elles. Il s'agit d'ailleurs d'une préoccupation qui a été retenue par la Convention même dans son article 22, qui régit le cas de demandes connexes formées devant les juridictions d'Etats contractants différents.

12. — La règle posée par l'article 6, § 1^{er}, s'applique donc lorsque les demandes formées contre les différents défendeurs sont connexes lors de leur introduction, c'est-à-dire lorsqu'il y a intérêt à les instruire et à les juger ensemble afin d'éviter des solutions qui pourraient être inconciliables si les causes étaient jugées séparément. Il appartient à la juridiction nationale de vérifier dans chaque cas particulier si cette condition se trouve satisfaite.

13. — Il y a donc lieu de répondre à la première question que pour l'application de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, il doit exister entre les différentes demandes, formées par un même demandeur à l'encontre de différents défendeurs, un lien de connexité, tel qu'il y a intérêt à les juger ensemble afin d'éviter des solutions qui pourraient être inconciliables si les causes étaient jugées séparément.

Sur la deuxième question.

14. — La deuxième question posée par le Bundesgerichtshof tend en substance à

Maison F. LARCIER, s.a.

VIENT DE PARAÎTRE

PRÉCIS DE LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

DROIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

PAR

Pierre DENIS

Professeur ordinaire à la Faculté de droit
de l'Université catholique de Louvain

**MISE À JOUR AU 5 JANVIER 1989
de la cinquième édition**

L'édition 1986

+ la mise à jour 1989 4.626 FB

La mise à jour 1989 uniquement 1.034 FB