

LA RÉFORME DE L'ÉTAT

A propos des ordonnances de la Région bruxelloise

L'article de M. Yves Lejeune sur les institutions bruxelloises (J.T., 8 avril 1989, p. 209) a suscité plusieurs réactions. M. Marc Uyttendaele a réagi immédiatement en nous adressant le texte qui suit :

Les ordonnances du conseil régional bruxellois sont des normes de nature législative

Mon estimé collègue, Yves Lejeune a, dans ces colonnes, développé une thèse audacieuse et solidement argumentée, destinée à démontrer que les ordonnances prises par le conseil régional bruxellois seraient des actes de nature administrative qui, partant, pourraient être annulés par le Conseil d'Etat. A l'appui de cette thèse, il a avancé un certain nombre d'arguments fondés principalement sur le fait que le législateur n'a pas donné expressément force de loi aux ordonnances et sur la comparaison faite, dans les travaux préparatoires, entre l'ordonnance bruxelloise et les arrêtés de pouvoirs spéciaux.

Je n'ai pas l'ambition, dans ces quelques lignes, de réfuter l'ensemble de ces arguments. Mais il me semble important, d'une part, de nuancer la comparaison faite entre les ordonnances bruxelloises et les arrêtés de pouvoirs spéciaux et, d'autre part, de rappeler que la philosophie générale de notre réforme de l'Etat contredit l'opinion exprimée par Yves Lejeune. Un certain nombre de points méritent d'être mis en évidence.

1. — Les arrêtés de pouvoirs spéciaux peuvent, comme les ordonnances — mais également comme la loi ou le décret — remplacer, compléter, modifier ou abroger la législation existante. Toutefois, il s'agit de la mise en œuvre d'un procédé exceptionnel d'élaboration des normes. Les pouvoirs spéciaux sont limités dans le temps et supposent une loi d'habilitation. En outre, ils ne peuvent porter que sur des matières limitativement énumérées dans la loi d'habilitation; matières qui ne peuvent en aucun cas recouvrir l'ensemble des compétences du pouvoir législatif national. Enfin, ils sont attribués au Roi afin de réaliser un objectif qu'il serait impossible d'atteindre par la voie législative normale. Le conseil régional bruxellois, par contre, légifère normalement par voie d'ordonnances. Ce pouvoir n'est pas limité dans le temps et porte sur l'ensemble des matières qui relèvent des compétences de la région bruxelloise. Il ne s'agit donc pas, en l'espèce, de réaliser un objectif particulier qui ne pourrait être atteint sans recourir à un procédé exceptionnel d'élaboration des normes, assimilable aux pouvoirs spéciaux.

2. — Le caractère exceptionnel des pouvoirs spéciaux se traduit également par le fait que l'organe normalement compétent pour prendre les normes comprises dans les arrêtés numérotés, à savoir le pouvoir législatif national, peut ultérieurement s'approprier lesdites normes par la voie de la confirmation ou de la ratification. Tel n'est évidemment pas le cas pour les ordonnances

bruxelloises, qui, si l'on devait suivre Yves Lejeune, resteraient irrémédiablement des actes réglementaires. On intégrerait alors dans le champ réglementaire — et cela uniquement pour la Région bruxelloise — des matières qui partout ailleurs relèveraient du champ législatif.

3. — Ensuite, si les arrêtés de pouvoirs spéciaux peuvent être attaqués devant le Conseil d'Etat, c'est uniquement parce qu'il s'agit d'actes pris par une autorité administrative, en l'occurrence le pouvoir exécutif national. Les ordonnances du conseil régional bruxellois, quant à elles, sont prises par une assemblée législative dont, en principe, les actes ne sont pas soumis à la censure du Conseil d'Etat sauf à considérer, ce qui serait contraire à l'esprit de notre réforme de l'Etat matérialisé notamment par l'article 26bis de la Constitution, que le conseil régional bruxellois peut être assimilé à un simple conseil communal. Il ressort d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat que les assemblées législatives ne sont pas considérées comme des autorités administratives et que leurs actes ne peuvent être annulés.

4. — Ensuite, il convient de rappeler que la Cour d'arbitrage est compétente pour annuler les ordonnances du conseil régional bruxellois. Or, l'esprit même de la répartition des compétences entre la Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat suppose que la première de ces juridictions a compétence pour annuler les actes à caractère législatif, alors que la seconde dispose d'une compétence identique en ce qui concerne les actes à caractère réglementaire. On peut relever, dans cette perspective, que la Cour d'arbitrage est incompétente pour connaître d'un recours en annulation introduit contre un arrêté de pouvoirs spéciaux qui n'aurait été ni ratifié, ni confirmé par les Chambres. De même, il convient, à mon sens, que le Conseil d'Etat se déclare incompétent pour connaître d'un recours en annulation introduit contre une ordonnance du conseil régional bruxellois. La thèse de mon estimé collègue perdrait d'ailleurs une grande partie de son intérêt le jour où la Cour d'arbitrage sera compétente pour contrôler l'ensemble des dispositions constitutionnelles.

5. — Enfin, on peut constater que le législateur spécial a dérogé au principe selon lequel la norme à caractère législatif ne peut, en Belgique, être contrôlée par voie d'exception par les cours et tribunaux. S'il avait considéré l'ordonnance comme un acte à caractère réglementaire, il n'aurait pas été nécessaire de préciser que ce contrôle pouvait être opéré. On peut donc implicitement en déduire — ce qui est confirmé par l'esprit de nos réformes institutionnelles — que l'ordonnance est bien une norme à caractère législatif. Si le législateur avait voulu permettre au Conseil d'Etat d'annuler les ordonnances bruxelloises, il l'aurait, à coup sûr, également précisé.

Je ne peux donc que me rallier à l'argumentation développée récemment par Philippe De

Bruycker, dans un courrier hebdomadaire du Crisp, qui estimait qu'en aucun cas, le Conseil d'Etat n'aurait pu annuler une ordonnance et que celle-ci « se situe verticalement au même niveau que la loi qu'elle peut modifier ou abroger dans les limites des compétences régionales, tout en n'étant pas, sur le plan horizontal cette fois, au même niveau, car étant soumise au contrôle exercé par les cours et tribunaux sur base de l'article 107 de la Constitution », ce qui ne remet pas en cause leur nature intrinsèquement législative.

M. Charles-Etienne Lagasse défend aussi un point de vue opposé à celui de M. Lejeune. Il le justifie de la manière qui suit :

« Les nouvelles institutions bruxelloises » : un autre point de vue

Le *Journal des Tribunaux* du 8 avril dernier publiait un article de M. Yves Lejeune consacré aux institutions bruxelloises issues de la révision constitutionnelle de juillet 1988 et de la loi du 12 janvier 1989.

Je voudrais réagir ici à deux jugements de valeur exprimés par l'auteur et qui me paraissent éminemment contestables. Il s'agit de son appréciation de la valeur juridique et de la nature de l'ordonnance régionale, d'une part; de ses réflexions concernant la prétendue inconstitutionnalité de l'absence de tutelle royale sur les décisions de la Région exerçant les compétences de l'agglomération.

1. — La valeur juridique et la nature de l'ordonnance régionale

A la page 211 du *J.T.*, M. Y. Lejeune écrit à propos du pouvoir normatif de la Région de Bruxelles-capitale : « 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 ». Un peu plus loin, l'auteur en tire la conclusion que la section d'administration du Conseil d'Etat dispose de la compétence d'annulation des ordonnances en application de l'article 14 des lois coordonnées sur cette juridiction.

Cette position a de quoi étonner vivement quiconque a suivi d'un peu près la genèse de l'article 108ter nouveau et de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Pour être bref, on résumera comme suit les arguments en sens inverse.

1. — La Région dispose d'un réel pouvoir législatif.

Le texte de la loi est clair à cet égard en divers endroits : il qualifie lui-même ce pouvoir de *pouvoir de légiférer* (art. 6), et décrit les organes l'exerçant collégialement : Conseil et Exécutif, ce dernier étant chargé de la *sanction* (art. 32), sans oublier la promulgation et la publication. Le terme « sanction » est caractéristique de la procédure législative. Un acte administratif n'est pas sanctionné; un arrêté de pouvoirs spéciaux non plus.

2. — L'assimilation avec les arrêtés de pouvoirs spéciaux n'est pas possible.

Sans doute a-t-on à maintes reprises fait la comparaison entre ordonnances régionales et arrêtés de pouvoirs spéciaux. Mais l'assimilation pure et simple est exclue pour diverses raisons. Outre l'absence de sanction des arrêtés, il est

d'autres différences. Ainsi, le contrôle juridictionnel sur l'ordonnance cède le pas dès que la question en litige est l'une de celles pour lesquelles la Cour d'arbitrage a reçu compétence : si l'affaire est soumise à un juge, celui-ci devra poser la question préjudicielle; bien plus, une *demande en annulation* peut être directement portée devant la Cour d'arbitrage, ce qui est, bien sûr, exclu pour les arrêtés de pouvoirs spéciaux.

3. — Les travaux préparatoires.

Ce qui précède résulte directement du texte de loi; mais ceux qui auraient encore quelques doutes peuvent utilement se référer aux travaux préparatoires; lesquels sont explicites.

Glanés parmi de nombreux autres, voici quelques points de vue autorisés :

— « Toutefois, cette non-application de l'ordonnance, qui ne vaut qu'*inter partes* à l'occasion d'un litige n'est pas possible si l'ordonnance n'est pas conforme aux articles 6, 6bis et 17 de la Constitution ou à une disposition de la présente loi attributive de compétences. Dans ce cas, seule la Cour d'arbitrage sera habilitée... » (1).

— L'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur le projet de loi est très révélateur. Si elle critique l'article 9, c'est qu'elle lui reproche précisément d'exclure la censure d'annulation par le Conseil d'Etat :

« Le justiciable se voit ainsi privé de voie de recours... ».

On peut comprendre le regret du Conseil d'Etat, à qui un contrôle échappe, mais le plaider de sa section de législation est bien la preuve de sa perception de l'intention manifestée par le gouvernement.

— A propos du contrôle du Conseil d'Etat (art. 14, L.C.) : « Par contre, ce dernier ne vaut pas à l'égard des ordonnances : il en résulte que la sanction juridictionnelle ne vaudra qu'*inter partes* et non *erga omnes*, selon les termes consacrés. Enfin, en termes de contrôle direct, il convient d'insister sur le fait que, *normes de nature législative*, les ordonnances sont, comme les lois et les décrets, soumises au contrôle de la Cour d'arbitrage (...); à cet égard, on ne peut nier que, dans le cadre des réformes en cours, le même sort est réservé aux lois, décrets et ordonnances » (2).

— « Seule la Cour d'arbitrage peut donc annuler une ordonnance » (3). A-t-on jamais vu la Cour d'arbitrage annuler un arrêté de pouvoirs spéciaux ?

— « Le conseil régional bruxellois n'est pas une instance administrative, et ses décisions n'ont pas, par conséquent, de caractère administratif. La compétence du Conseil d'Etat est donc extrêmement douteuse. On ne peut imaginer un con-

trôle conduisant à l'annulation des ordonnances que par le biais des articles 107ter, 6, 6bis et 17, notamment sur la base de la compétence de la Cour d'arbitrage en cas de conflit de compétences » (4).

— « Le Conseil d'Etat pourra, comme les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, écarter, en vertu de l'article 107 de la Constitution, l'application d'une ordonnance qui ne serait pas conforme... (etc.). Il ne saurait toutefois annuler l'ordonnance elle-même puisque celle-ci n'émane pas d'une autorité administrative, mais d'une assemblée législative » (5). On peut difficilement être plus clair !

2. — La tutelle royale sur la région en tant qu'elle exerce les compétences d'agglomération

M. Y. Lejeune écrit (p. 212) : « La tutelle administrative du Roi sur l'agglomération est néanmoins supprimée, ce qui paraît difficilement conciliable avec les prescrits constitutionnels ».

Ici encore, la thèse ne manque pas d'étonner. Pourtant, les textes sont très clairs et il suffit de les passer en revue.

1. — Les Régions wallonne et flamande ont reçu depuis 1980 la compétence pour l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, communes et agglomérations et fédérations de communes (6). La loi cite même la loi du 26 juillet 1971 sur les agglomérations ! Il s'agit de l'application pure et simple de l'article 107quater : constitutionnel donc.

2. — La Région bruxelloise exerce les mêmes compétences que les deux autres Régions. C'est conforme au même article 107quater.

3. — Donc, la Région bruxelloise exerce la tutelle sur les communes et l'agglomération de Bruxelles : tout cela reste parfaitement constitutionnel.

4. — Or, il se fait que la Région bruxelloise exerce en même temps les attributions de l'agglomération (art. 108ter, Constit.). Il y a confusion du contrôleur et du contrôlé, mais prévue par la Constitution.

5. — Conclusion : l'absence de tutelle royale sur la Région en tant qu'elle exerce les attributions d'agglomération est tout à fait conforme aux « prescrits constitutionnels ». C'est le maintien d'une telle tutelle qui irait directement à l'encontre de notre charte fondamentale.

Nous avons évidemment soumis ces observations à M. Yves Lejeune qui y répond par la savante analyse qu'on lira ci-dessous.

« Le régime de ces ordonnances est particulièrement controversé », écrivais-je dans ces colonnes le 8 avril dernier (p. 211, 2^e col.). Les intéressantes observations de MM. Marc Uyttendaele et

Charles-Etienne Lagasse n'auront, au moins, pas démenti cette affirmation-là.

Mes estimés contradicteurs jugent « audacieuse », voire « éminemment contestable », la thèse selon laquelle l'ordonnance bruxelloise est un règlement qui peut être annulé par le Conseil d'Etat. Ils soutiennent que les ordonnances régionales bruxelloises sont des actes de nature législative échappant au contrôle de la haute juridiction administrative. Il faut les remercier d'approfondir ainsi l'étude d'un sujet difficile que l'article consacré aux nouvelles institutions bruxelloises n'a pu qu'effleurer.

Cela étant, le point de vue de MM. Uyttendaele et Lagasse repose sur une argumentation qui, je l'avoue, ne me convainc pas. Trois questions différentes méritent un bref rappel : la distinction des actes législatifs et administratifs qui sert de toile de fond à la controverse (n° 1), la nature et l'autorité de l'ordonnance (n°s 2-10) et la compétence d'annulation du Conseil d'Etat (n°s 11 et 12).

1. — Il y a près de vingt ans que le droit belge a cessé de sacrifier au dualisme de la loi et du règlement. L'ordre juridique de l'Etat se compose depuis lors d'ordres partiels correspondant aux collectivités habilitées à se donner, puis à modifier, en toute autonomie, une législation ou une réglementation propre. Chacun de ces systèmes normatifs est hiérarchisé et comprend des actes législatifs (lois ou décrets), des actes administratifs (arrêtés royaux ou arrêtés des exécutifs, arrêtés ministériels) et des actes internationaux contenant des dispositions directement applicables en Belgique. L'ensemble, coiffé par la Constitution et par les lois spéciales, domine la masse des arrêtés et règlements locaux.

L'acte législatif se caractérise, non par son objet ou par son domaine matériel, mais par son formalisme d'élaboration et, surtout, par sa force juridique. A la différence de l'acte administratif ou de l'acte juridictionnel, c'est un acte statutaire initial, conditionné uniquement par la Constitution et par les lois de partage des compétences, irréprochable (7), qui ne lie pas son auteur (8) et qui possède une autorité supérieure à tout acte émané d'une autorité administrative ou juridictionnelle belge.

2. — L'ordonnance régionale bruxelloise est-elle un acte législatif ou un acte administratif ? La généralité des termes utilisés à l'article 107quater de la Constitution a provoqué, on s'en souvient, une longue controverse sur la nature des règles régionales, que l'insertion de l'article 26bis dans la Constitution a entendu clore en 1980. Quand on lit cette disposition et ses travaux préparatoires sans aucun *a priori*, on ne peut que constater la volonté du constituant de laisser une certaine marge de manœuvre au législateur spécial qu'il chargeait de déterminer la force juridique des règles édictées par les Régions. Il convient donc de se défaire de l'idée que les règles visées à l'article 26bis seraient en principe des actes législatifs quand elles ne sont pas qualifiées décrets par le constituant lui-même. La philosophie générale de notre réforme de l'Etat ne paraît pas pouvoir être invoquée à l'appui de la recon-

(7) La responsabilité du fait des actes législatifs est exclue dans tous les cas où le législateur intéressé n'a pas prévu lui-même, expressément ou tacitement, la réparation des dommages qu'il a causés.

(8) Tout législateur peut édicter à titre particulier des mesures dérogeant aux règles générales qu'il a posées précédemment.

(1) Exposé des motifs relatif à l'article 9.

(2) Déclaration du vice-premier ministre et ministre des Réformes institutionnelles, Ph. Moureaux, dans le rapport de la commission de révision de la Constitution de la Chambre, cf. *Doc. parl.*, Chambre, 661/4, sess. 1988-1989, pp. 45-46; voy. aussi dans le rapport de la commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, 514/2, sess. 1988-1989, p. 5 (souligné par C.E.L.).

(3) Déclaration du vice-premier ministre et ministre des Réformes institutionnelles, J.-L. Dehaene, dans le rapport de la commission de la révision de la Constitution, Sénat, sur l'article 108ter, cf. *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1988, n° 10-6/2°, p. 18. Voy. aussi le rapport de la commission de la révision de la Constitution, Sénat, sur le projet de loi spéciale, *Doc. parl.*, Sénat, 514/2, sess. 1988-1989, p. 43.

(4) Déclaration de M. S. Moureaux, lors de la discussion de l'article 108ter en séance publique, le 1^{er} juillet 1988. M. S. Moureaux sera rapporteur du projet de loi au Sénat, cf. *Ann. parl.*, Sénat, 1^{er} juillet 1988, p. 820 (souligné par C.E.L.).

(5) Déclaration du vice-premier ministre Ph. Moureaux, lors de la discussion publique de l'article 108ter au Sénat, le 1^{er} juillet 1988, *Ann. parl.*, Sénat, p. 828.

(6) Article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980.

naissance du caractère législatif de l'ordonnance régionale, en particulier à propos des règles édictées par les institutions de la Région centrale du pays.

3. — Les passages des travaux préparatoires de la révision de l'article 108^{ter} de la Constitution qui énoncent les intentions gouvernementales du moment au sujet de la mise en place des institutions régionales dans Bruxelles-capitale ne constituent pas des arguments péremptoires. Destinées à éclairer les parlementaires sur les projets en préparation, ces déclarations ne sauraient infléchir le sens des articles 26^{bis} et 107^{quater} qui ne sont pas soumis à révision et échappent donc à la compétence du constituant. Tout au plus, pourraient-elles contribuer à déterminer la portée de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 quant à la nature exacte des ordonnances, si la volonté du gouvernement ne ressortait pas assez clairement des travaux préparatoires de cette dernière loi. Le problème majeur est que le régime imposé aux ordonnances par l'article 9 semble incompatible avec la qualification législative soutenue par un certain nombre de parlementaires et de ministres. La volonté non écrite du législateur, pour autant qu'elle soit certaine, ne saurait cependant prévaloir sur un texte légal en sens contraire. Ne doit-on pas attendre d'un législateur, et spécialement du législateur spécial, que les règles qu'il adopte reflètent correctement sa pensée ?

4. — D'autres arguments tirés de la loi spéciale ne sont pas plus convaincants. L'*ordonnantiegevende macht* du texte néerlandais — lequel a la même valeur que le texte français — est traduit en français, faute de termes plus adéquats dans cette langue, par le « pouvoir de légiférer par ordonnances » (9). Que l'ordonnance doive être sanctionnée par l'exécutif régional ne prouve rien, puisqu'il n'est pas de l'essence d'un acte législatif de devoir être sanctionné, si ce n'est dans les régimes monarchiques. Dire que les ordonnances régionales bruxelloises sont des actes législatifs ou ne peuvent être annulées par le Conseil d'Etat parce qu'elles émanent d'une assemblée législative semble bien être une pétition de principe, puisqu'une assemblée législative ne peut être tenue pour telle que si elle détient un pouvoir de type législatif, ce qu'il convient précisément de démontrer.

5. — M. Uyttendaele soutient, par ailleurs, que le législateur spécial n'aurait pas jugé nécessaire de préciser que les cours et tribunaux pouvaient exercer un contrôle diffus, par voie d'exception, sur les ordonnances, s'il avait considéré ces normes comme ayant le caractère réglementaire. C'est perdre de vue, à mon humble avis, que les ordonnances ne sont pas des règlements de droit commun. L'article 107 de la Constitution ne leur est pas directement applicable. L'article 26^{bis}, qui constitue le seul fondement constitutionnel des ordonnances régionales, impose au législateur spécial l'obligation de déterminer l'autorité exacte de ces normes. En leur conférant une nature réglementaire, l'article 9 de la loi spéciale restitue à l'article 107 de la Constitution son caractère opératoire à leur égard.

6. — Toujours selon M. Uyttendaele, le fait que le législateur national ne puisse intervenir

dans les matières confiées au conseil et à l'exécutif de la Région de Bruxelles-capitale démontrerait que la compétence de ces organes est de nature législative puisque, si tel n'était pas le cas, « on intégrerait dans le champ réglementaire — et cela uniquement pour la Région bruxelloise — des matières qui, partout ailleurs, relèveraient du champ législatif ». Mais la question est-elle bien posée ? Ne serait-elle pas plutôt de savoir si le constituant, en autorisant le législateur spécial à n'accorder qu'une valeur réglementaire particulière aux règles régionales bruxelloises, entendait bien exclure toute compétence du législateur national dans les matières réglées ou à régler par des ordonnances ? Cette interprétation, que j'ai proposée dans l'étude consacrée aux nouvelles institutions bruxelloises (10), apparenterait le système normatif en vigueur dans Bruxelles-capitale au régime constitutionnel français, lequel délimite les domaines respectifs de la loi et du règlement pour l'ensemble du territoire de la République.

Je reconnais cependant que l'on peut prêter une autre intention au constituant qui rédigea l'article 107^{quater}, ce qui aurait pour conséquence de légitimer l'intervention concurrente du législateur national dans les matières régionales bruxelloises. Ceci priverait néanmoins de son intérêt la procédure de haute tutelle que le législateur spécial a mise en place « en vue de préserver le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles » (art. 45).

7. — M. Uyttendaele pense que la Cour d'arbitrage ne serait compétente qu'à l'égard d'actes législatifs, alors que le Conseil d'Etat le serait à l'égard de tous les actes administratifs. Il me semble à nouveau que la première proposition suppose résolue la question de la nature des ordonnances. L'article 107^{ter} de la Constitution confirme d'ailleurs implicitement le caractère réglementaire des normes bruxelloises, comme l'a montré mon collègue Henri Simonart dans le rapport qu'il a présenté aux journées d'études des 16 et 17 mars 1989 sur la Région de Bruxelles-capitale (11). L'article 107^{ter} nouveau de la Constitution confie le contrôle de la constitutionnalité des lois et des décrets à une juridiction unique : la Cour d'arbitrage. Le choix opéré est clair ; il condamne les contrôles diffus de la constitutionnalité des actes législatifs (12). Il serait difficilement compréhensible que, quelques mois plus tard, le législateur spécial ait confié à l'ensemble des juges un contrôle de constitutionnalité partiel des ordonnances si celles-ci étaient réellement de nature législative.

8. — M. Charles-Etienne Lagasse relève que la section de législation du Conseil d'Etat a déploré que l'article 9 exclue la possibilité d'annulation des ordonnances par le juge administratif. Sans qu'il soit besoin de commenter ici l'analyse du Conseil d'Etat, on peut se borner à relever que cette opinion repose sur le caractère réglementaire que l'avis reconnaît implicitement à l'ordonnance.

(10) Page 212, 1^{re} col.

(11) Le rapport de M. Simonart est publié dans les actes du colloque, qui paraîtront incessamment aux éditions Bruylant. L'étude qu'a publiée le *Journal des Tribunaux* était rédigée avant le colloque des 16 et 17 mars 1989 et n'a donc pu mentionner les importantes contributions qui furent présentées à cette occasion.

(12) F. Delpérée, « Les perspectives », dans *La Cour d'arbitrage - Actualité et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1988, n^{os} 373-375, pp. 392-395.

9. — Il reste à s'interroger sur la pertinence de la comparaison faite entre les ordonnances régionales et les arrêtés de pouvoirs spéciaux. Ce n'est évidemment pas d'« assimilation pure et simple » qu'il s'agit, mais d'une analogie. La loi spéciale du 12 janvier 1989 est cette loi d'habilitation qui permet aux institutions bruxelloises de modifier les lois en vigueur dans les matières aujourd'hui dévolues aux Régions, matières limitativement énumérées par la loi spéciale du 8 août 1980. Il est vrai que les lois de pouvoirs spéciaux apparaissent, en fait ou en droit, comme mettant en œuvre un procédé exceptionnel de réglementation en temps de crise. Il reste que d'assez nombreuses lois confèrent au Roi le pouvoir de modifier, de compléter, d'abroger ou de remplacer des dispositions légales sans limitation dans le temps. On songe aux lois qui habilitent le chef du pouvoir exécutif à adapter la législation aux obligations internationales de l'Etat, notamment l'article 11, § 1^{er}, 3^o, de la loi générale sur les douanes et accises ou la loi du 18 juillet 1987 portant exécution des règlements et directives pris en application de l'article 87 du Traité instituant la Communauté économique européenne.

La différence essentielle entre les arrêtés de pouvoirs spéciaux et les ordonnances paraît résider dans l'exclusion probable de toute intervention du législateur national dans le champ de compétence de la Région bruxelloise alors que, s'agissant des lois qui accordent des pouvoirs spéciaux ou d'autres lois comparables, la compétence attribuée au Roi peut, en tout temps, être directement exercée par le législateur lui-même (13).

10. — En définitive, les motifs de reconnaître à l'ordonnance régionale la nature d'un acte administratif sont les suivants :

- le législateur spécial n'a pas expressément donné « force de loi » à l'ordonnance régionale bruxelloise, alors que le constituant lui imposait de déterminer la force juridique de ces règles (14) ;
- il a organisé un contrôle diffus de la constitutionnalité des ordonnances régionales alors que le constituant a consacré la Cour d'arbitrage comme juge unique de la constitutionnalité des actes législatifs ;
- il a instauré une haute tutelle de l'autorité nationale sur certaines ordonnances de la Région de Bruxelles-capitale ;
- il a jugé utile d'adopter une dénomination spécifique pour les règles bruxelloises visées à l'article 26^{bis} de la Constitution.

11. — Une fois résolue la question de la nature de l'ordonnance régionale, se pose seulement celle de la compétence d'annulation du Conseil d'Etat. Il n'est pas douteux que le législateur spécial ait eu l'intention d'exclure la censure directe des ordonnances par le juge de l'excès de pouvoir (15). On doit néanmoins se demander au préalable si le législateur spécial était en droit, au regard de l'article 26^{bis} de la Constitution, de supprimer les contrôles juridictionnels qui s'at-

(13) Voy., déjà en ce sens, l'avis L. 13334/1/2 donné le 31 mai 1979 par le Conseil d'Etat sur le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (*Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1979, n^o 261/1, annexe I, p. 8).

(14) Le législateur spécial a, par contre, donné expressément « force de loi » aux décrets régionaux (L.S. 8 août 1980, art. 19, § 2).

(15) Voy. les citations données par M. Lagasse ainsi que les références citées dans l'étude sur les nouvelles institutions bruxelloises en note 53, p. 211.

(9) Si l'on tient à garder leur cohérence aux propos du législateur spécial, on n'a d'autre recours que de considérer qu'il s'agit là de « législation » au sens matériel du terme, c'est-à-dire de l'établissement de règles générales et abstraites.

tachent naturellement à un acte auquel le législateur spécial a donné valeur réglementaire. A cet égard, je ne puis que répéter que la compétence de « déterminer la force juridique » d'une règle ne me paraît pas englober le pouvoir de priver certains juges de la juridiction que la Constitution leur garantit.

Si l'on passe outre à cette objection, on doit alors se demander si la formulation de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale exprime correctement l'intention de son auteur. Pour les motifs exprimés dans mon étude, je ne crois pas que le texte de cette disposition supprime expressément le recours en annulation d'une ordonnance régionale devant le Conseil d'Etat. Il reste alors à se demander s'il convient d'admettre l'exclusion de pareil recours sans que le législateur spécial l'ait dénié formellement. Ce n'est pas impossible, puisqu'il est déjà arrivé au Conseil d'Etat de décliner sa compétence à l'égard de décisions qui émanaient indubitablement d'autorités administratives et qui n'avaient pas été formellement soustraites à son contrôle (16).

12. — Autre chose est de fixer l'étendue du contrôle de légalité que l'on peut reconnaître au juge administratif sur les ordonnances régionales. Selon une doctrine et une jurisprudence constantes, l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat laisse en dehors de la compétence générale du juge de l'excès de pouvoir les questions de légalité des actes administratifs lorsqu'une loi en a déferé le contrôle à d'autres juridictions. Puisque la Cour d'arbitrage est compétente, en vertu de l'article 107ter de la Constitution, pour vérifier la conformité des ordonnances régionales aux règles répartitrices de compétences — en ce compris les règles prescrivant les formalités citées par l'article 124bis de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage (17) —, et aux articles 6, 6bis et 17 de la Constitution, le Conseil d'Etat est incompétent à cet égard. Le contrôle de la haute juridiction administrative ne pourra donc porter que sur le respect des autres dispositions de la Constitution et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 qui conditionnent la régularité des ordonnances. Il s'agit, pour l'essentiel, des règles constitutionnelles protectrices des droits et libertés autres que l'égalité, l'instruction et l'enseignement, des règles légales d'élaboration de l'ordonnance et des règles légales de partage des attributions entre le conseil régional et l'exécutif régional.

13. — La controverse sur la nature juridique des ordonnances et sur le contrôle du Conseil d'Etat à leur égard présente un intérêt pratique assez limité. Le pouvoir conféré au conseil et à l'exécutif régional bruxellois est relativement bien configuré, de même que l'étendue du contrôle juridictionnel auquel les règles qu'ils édictent sont assujetties. En outre, comme le fait observer M. Uyttendaele, l'extension progressive des attribu-

tions de la Cour d'arbitrage à la vérification de la conformité des lois, décrets et ordonnances à l'ensemble des dispositions constitutionnelles entraînera une limitation corrélative de l'étendue de la compétence du Conseil d'Etat à l'égard des règles régionales bruxelloises.

14. — Un mot encore à propos de la tutelle royale sur la Région de Bruxelles-capitale en tant que celle-ci exerce les compétences d'agglomération. Je suis entièrement d'accord avec M. Lagasse ... sauf sur sa conclusion. Dans l'état actuel du texte constitutionnel, l'article 108ter renvoie à l'article 108bis (18) qui fait lui-même référence au principe énoncé par l'article 108 (19), en particulier à celui de la tutelle de légalité et de conformité à l'intérêt général (20). Cette disposition s'applique constitutionnellement à l'agglomération bruxelloise, « sous réserve » de l'attribution de l'exercice de la compétence de l'agglomération aux organes de la Région, qui découle de l'article 108ter, § 2. Nulle trace, dans cette disposition, de la suppression de la tutelle administrative dont la loi doit consacrer

(18) Constit., art. 108ter, § 1^{er}.

(19) Constit., art. 108bis, § 1^{er}, al. 1^{er}, 2^o disp.

(20) Constit., art. 108, al. 2, 6^o.

l'application en vertu des articles 108ter, § 1^{er}, 108bis et 108 combinés.

Certes, la volonté du constituant de 1988 était bien de faire disparaître une tutelle qui n'aurait pas de sens, eu égard à la confusion du contrôleur et du contrôlé qui résulte de l'article 108ter nouveau (21). Malheureusement, la rédaction du texte ne reflète pas parfaitement l'intention de son auteur. Cela étant, le paragraphe 2 pourrait éventuellement être interprété, dans le sens suggéré par M. Lagasse, comme excluant de manière implicite l'intervention d'une autorité de tutelle à laquelle est confiée l'exercice des compétences de l'autorité sous tutelle. Encore convient-il de rappeler que la compétence tutélaire de la Région envers l'agglomération résulte de la volonté du législateur spécial, et non du constituant. On en vient ainsi à se demander si l'article 108ter, § 1^{er}, de la Constitution ne s'opposait pas à ce que la loi spéciale du 12 janvier 1989 attribue cette compétence à la Région de Bruxelles-capitale, dans la mesure où la confusion du contrôleur et du contrôlé qui en découle supprime l'intervention de l'autorité de tutelle imposée par les articles 108, 108bis et 108ter combinés.

(21) Voy. la référence citée en note 67 de l'étude sur les nouvelles institutions bruxelloises, p. 212.

JURISPRUDENCE

Cass. (1^{re} ch.), 6 janvier 1989

Prés. : M. Soetaert, prés. de sect.

Rapp. : M. Soetaert, prés. de sect.

Min. publ. : M. Declercq, av. gén.

Plaid. : MM^{es} De Gryse et Houtekier.

(s.p.r.l. Verzekeringskantoor Noelmans et crts
c. Palmaers.)

LOI. — EFFET RÉTROACTIF. — Article 2 du Code civil. — Portée. — Loi du 14 juillet 1976 relative aux droits et devoirs respectifs des époux et aux régimes matrimoniaux. — N'a pas d'effet rétroactif. — INTERPRÉTATION DES LOIS. — Documents parlementaires. — Projets de loi concernant l'interprétation d'une loi antérieure.

(Traduction)

Vu l'arrêt attaqué, rendu le 11 mars 1987 par la cour d'appel d'Anvers;

I. — Quant au pourvoi, inscrit au rôle général sous le numéro 6005 :

Sur le premier moyen, pris de la violation des articles 2, 1399, alinéa 1^{er} (nouveau), du Code civil, 1^{er}, 2^o, des dispositions transitoires (art. 3), 47 des dispositions abrogatoires et modificatives (art. 4) de la loi du 14 juillet 1976 relative aux droits et devoirs respectifs des époux et aux régimes matrimoniaux,

en ce que la cour d'appel décide en son arrêt que le portefeuille d'assurances, appartenant à feu Jean Noelmans antérieurement à son mariage en date du 18 avril

1939 avec la défenderesse, faisait partie du patrimoine commun aux deux époux, que c'est aussi le cas en ce qui concerne tant l'accroissement dudit portefeuille d'assurances pendant le mariage, grâce à l'activité professionnelle en tant qu'assureur de feu Jean Noelmans, qu'à son expansion due aux investissements qu'il a réalisés, et, partant, décide que les anciennes dispositions relatives à l'administration du patrimoine commun aux deux époux sont applicables tant avant qu'après leur modification par la loi du 14 juillet 1976, aux motifs que : « Avant l'entrée en vigueur de ladite loi, le régime de la communauté légale disposait que le mobilier de chacun des époux faisait partie de l'actif de la communauté; que peu importait que ceux-ci soient entrés ou non en possession de ces biens meubles avant la célébration du mariage; le (nouveau) article 1399 du Code civil dispose que tous les biens, tant meubles qu'immeubles, appartenant à chacun des époux au jour du mariage conservent leur caractère « propre »; (la défenderesse) conteste à bon droit l'application des nouvelles dispositions en ce qui concerne le passé et (les demandeurs) soutiennent à tort que la rétroactivité du nouveau régime est totale; les dispositions de l'article 2 du Code civil s'opposent à la rétroactivité de la nouvelle loi; les dispositions de la loi du 14 juillet 1976 ne prévoient pas davantage, d'une manière expresse ou tacite, l'éventualité d'un effet rétroactif; l'argument selon lequel les époux n'ont pas expressément choisi dans les délais requis de maintenir le régime préexistant, ainsi qu'il a été prévu à l'article 47 des dispositions transitoires est sans pertinence en l'espèce;

(16) C.E., 13 janv. 1970, Claessens, n° 13893, Rec., p. 39; 15 mai 1973, Verheugen, n° 15876, Rec., p. 384 (contentieux des élections provinciales).

(17) Disposition insérée dans la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage par l'article 68 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Sont ainsi érigées en règles de compétence, toutes les dispositions des lois prises en exécution des articles 59bis, 59ter, 107quater, 108ter et 115 de la Constitution, qui prescrivent des associations, des concertations, des informations, des propositions, des avis, des accords... entre l'Etat, les Communautés et les Régions, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980.