

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 125.644 du 24 novembre 2003

A.78.229/V-1520

En cause :

1. **la Communauté française**, représentée par son Gouvernement,
2. **la Région wallonne**, représentée par son Gouvernement,
3. **DE WAGTER** Danièle,
ayant toutes élu domicile chez
Me Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

la Communauté flamande,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bart STAELENS, avocat,
Bevrijdingslaan 4, Bte 1
8000 Bruges,

LE CONSEIL D'ETAT, V^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 avril 1998 par la Communauté française, la Région wallonne et Danièle DE WAGTER qui demandent l'annulation de la circulaire WEL-98/01 du 9 février 1998 du Ministre flamand de la Culture, de la Famille et du Bien-être relative à l'emploi des langues dans les centres publics d'aide sociale (C.P.A.S.) de la région de langue néerlandaise et de condamner la partie adverse aux dépens;

Vu l'arrêt n° 78.153 du 14 janvier 1999 rejetant la demande de suspension;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 29 janvier 1999 par les parties requérantes;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. M. LEFEVER, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 16 mai 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 23 septembre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 octobre 2003 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. P. LIÉNARDY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me E. JACUBOWITZ et Me M. UYTTENDAELE, avocats, comparaisant pour les parties requérantes, et Me B. STAELENS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. M. LEFEVER, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 78.153 du 14 janvier 1999;

2.1. Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que la Communauté flamande doit être désignée comme partie adverse puisque la circulaire concerne l'emploi des langues dans les centres publics d'aide sociale de la région de langue néerlandaise;

2.2. Considérant que la circulaire WEL-98/01 du 9 février 1998, qui a pour objet l'emploi des langues dans les centres publics d'aide sociale, est adressée aux gouverneurs de province et transmise pour information aux centres publics d'aide sociale et aux communes de la Région flamande; qu'elle leur communique le texte de la circulaire BA-97/22 du 16 décembre 1997 du Ministre flamand des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement, sans en modifier la teneur, qui avait été adressée aux gouverneurs de province et transmise pour information aux collèges des bourgmestre et

échevins; qu'en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Communautés sont compétentes "en matière d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale (...)"; que le dernier mémoire a d'ailleurs été déposé au nom de la Communauté flamande; qu'il y lieu de désigner celle-ci comme partie adverse et de mettre hors de cause la Région flamande;

3. Considérant que la requête tend à l'annulation, d'une part, de la disposition de la circulaire du Ministre flamand des Affaires intérieures qui prévoit que, pour les communes périphériques, "à titre d'exception, le particulier peut choisir le français à sa demande expresse, à réitérer chaque fois" (point II, B, de la circulaire) et, dans l'introduction, des mots "dans la mesure où ils en font expressément la demande à chaque fois" (p. 3, alinéa 1^{er}, dernier membre de phrase, de la circulaire) ainsi que des mots "réitérée dans chaque cas" (p. 3, alinéa 3, neuvième ligne), et, d'autre part, de la disposition aux termes de laquelle "dans la région de langue néerlandaise, tous les membres du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins agissant à titre individuel doivent utiliser le néerlandais pour tous les actes administratifs" (point II, C, 1, alinéa 2, de la circulaire), dans la mesure où la circulaire WEL-98/01 déclare ces passages d'application aux C.P.A.S. de la région de langue néerlandaise;

4.1. Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité du recours de la Communauté française et de la Région wallonne tirée du défaut d'intérêt à l'annulation de décisions prises par une autre entité fédérée belge; qu'elle estime que cet intérêt n'existe que lorsqu'une autorité non compétente "empiète sur tel ou tel aspect de la compétence de cette autre entité fédérée ou l'entrave dans l'exercice de ses compétences"; qu'en l'espèce, selon la partie adverse, "les parties requérantes ne soutiennent toutefois pas que tel ou tel organe de la Région flamande empiéterait sur la compétence de la Communauté française ou de la Région wallonne", mais qu'"au contraire, le recours en annulation tend à la censure d'une circulaire se rapportant exclusivement à des communes de la région de langue néerlandaise et témoigne donc de l'esprit d'ingérence pur et simple des parties requérantes concernées"; qu'à cet égard, la partie adverse fait référence à l'arrêt n° 22/98 du 10 mars 1998 de la Cour d'arbitrage;

4.2.1. Considérant que les première et deuxième parties requérantes justifient leur intérêt comme suit dans leur requête introductive; qu'elles se réfèrent à la notion de loyauté fédérale et soutiennent, à cet égard, que selon l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, en vue d'éviter des conflits d'intérêts, l'Etat fédéral, les Communautés,

les Régions et la Commission communautaire commune doivent respecter la loyauté fédérale dans l'exercice de leurs compétences respectives; qu'elles soutiennent que cette notion se réfère au principe allemand de la "Bundestreue", que l'on vise par là l'obligation pour l'Etat fédéral et les entités fédérées d'agir en tenant compte de l'intérêt général, que, pour ces motifs, les entités composant l'Etat doivent respecter les règles de répartition des compétences, que chaque entité a intérêt à ce que les autres respectent ces règles et puissent, le cas échéant, demander l'annulation des actes qui ne les respectent pas, que ce principe a été clairement mis en oeuvre dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, dont l'article 2 dispose que les recours visés à l'article 1^{er} sont introduits soit par le Conseil des Ministres, par le Gouvernement d'une Communauté ou d'une Région, soit par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, soit encore par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres, que, contrairement aux particuliers, les autorités de droit public ne doivent justifier d'aucun intérêt lorsqu'elles introduisent un recours contre une norme qui ne respecte pas la répartition des compétences, que, selon elles, l'intérêt est irréfragablement présumé dans le chef des organes de droit public puisque "chacun de ces organes est directement concerné par la répartition des compétences entre les différents pouvoirs", et qu'il ne se concevrait pas de reconnaître l'intérêt d'une entité fédérée à l'annulation d'une norme législative mais de ne pas le lui reconnaître si la norme ne présente qu'un caractère réglementaire; que les deux mêmes requérantes ajoutent que leurs prérogatives ont également été violées, en ce que le Gouvernement flamand n'a ni informé, ni consulté les autres entités fédérées au sujet de l'acte incriminé et a ainsi empêché la procédure de concertation, inscrite aux articles 32 et 33 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, qu'il importe également pour les autres entités fédérées de connaître l'étendue de leur compétence, qu'en outre, il ne serait ni cohérent, ni raisonnable de nier leur intérêt à agir en annulation devant la section d'administration du Conseil d'Etat alors qu'elles peuvent saisir à titre préventif le Comité de concertation et peuvent également demander, par son biais, un avis motivé à la section de législation du Conseil d'Etat sur un éventuel conflit de compétence, sur la base de l'article 32, § 6, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, et qu'on ne peut soutenir "que les entités fédérées ne puissent initier un contrôle curatif que sur une norme décrétable alors qu'elles peuvent entamer un contrôle préventif et sur une norme décrétable et sur une norme réglementaire"; qu'elles concluent sur ce point que les entités fédérées doivent se voir reconnaître un intérêt à agir aussi bien à l'encontre des normes décrétables que des actes réglementaires; qu'enfin, les mêmes parties requérantes rappellent que les personnes bénéficiant du secours des centres publics d'aide sociale ne sont pas nécessairement des habitants des communes; qu'elles soutiennent qu'en raison de nouvelles tracasseries administratives, ces personnes seraient incitées à résider dans

des communes de la Région wallonne; qu'elles rappellent, d'une part, que le financement des centres publics d'aide sociale des communes situées dans cette Région est assuré par celle-ci et, d'autre part, qu'en tant qu'autorité de tutelle sur ces communes, la Région wallonne doit veiller à l'équilibre budgétaire des finances communales; que les parties requérantes concluent à leur intérêt au recours en annulation;

4.2.2. Considérant que, dans leur mémoire en réplique, les deux premières parties requérantes maintiennent qu'elles ont en soi un intérêt au respect des règles répartitrices de compétences conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, notamment l'arrêt n° 1 du 5 avril 1985, et à la modification en 1988 de l'article 2 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage; qu'en ce qui concerne leur intérêt à agir, elles n'aperçoivent pas pourquoi il conviendrait d'établir sur ce point une distinction entre le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage; qu'elles estiment qu'il ne serait pas cohérent de reconnaître cet intérêt lorsqu'il s'agit de poursuivre l'annulation d'une norme législative et de le nier lorsqu'il s'agit d'obtenir l'annulation d'une norme visée par l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, que, dans les deux cas, il y va du respect des règles répartitrices de compétences et qu'il est également de l'intérêt des deux parties requérantes de connaître les limites de leurs propres compétences : en effet, elles pourraient prendre une norme identique pour les communes de la frontière linguistique situées sur leur territoire;

4.2.3. Considérant que, dans leur dernier mémoire, les mêmes parties requérantes critiquent les conclusions du rapport de l'auditorat selon lequel elles ne justifieraient pas de l'intérêt requis dès lors que la norme querellée ne s'appliquerait pas sur leur territoire et que leurs prérogatives n'auraient pas été violées; qu'elles considèrent "pour le moins paradoxal qu'alors même que l'arrêt n° 94.345 du 27 mars 2001 et le rapport de Monsieur le Premier Auditeur LEFEVER indiquent très clairement que les deux premières requérantes doivent être traitées comme tous les autres requérants du point de vue de leur intérêt à agir, ce même arrêt et ce même rapport imposent aux deux premières requérantes de rencontrer des conditions qui ne sont pas exigées des autres requérants, à savoir que l'acte querellé produise ses effets sur leur territoire ou que leurs prérogatives aient été violées"; qu'elles n'aperçoivent pas quelles sont les raisons de cette différence de traitement; qu'elles rappellent que l'article 19 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ne contient aucune disposition particulière relative à l'intérêt des entités fédérées à poursuivre l'annulation d'actes administratifs portant atteinte au système de répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions parce qu'il est antérieur à la fédéralisation de l'Etat alors que "toutes les dispositions adoptées depuis 1980 consacrent l'intérêt légitime et objectif

des entités fédérées à exiger le respect des règles de répartition des compétences"; qu'elles citent à l'appui de leur thèse l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les articles 2 à 6 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles; qu'elles en déduisent que chaque entité fédérée dispose en soi d'un intérêt au respect des règles de répartition des compétences qui garantissent l'équilibre de tout Etat fédéral; qu'elles affirment que l'intérêt d'une entité au respect de ses propres compétences n'est qu'une application du principe général selon lequel "toute entité a un intérêt effectif, objectif et légitime au respect des règles qui gouvernent le système général dans lequel elle inscrit son action", en invoquant les arrêts n° 1 du 5 avril 1985 et n° 70 du 14 décembre 1988 de la Cour d'arbitrage; qu'elles observent que la jurisprudence de la Cour d'arbitrage avait reconnu l'intérêt à agir des entités fédérées avant la modification de l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée; qu'elles en déduisent que chaque entité a intérêt à poursuivre l'annulation des normes qui ne respecteraient pas les règles répartitrices de compétences et qu'il ne convient pas d'établir sur ce point une distinction entre le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage; qu'elles observent qu'il ne serait pas cohérent de reconnaître aux entités fédérées un intérêt à agir en annulation d'une norme législative comme l'avait fait la Cour d'arbitrage "à une époque où l'intérêt des entités fédérées n'était nullement présumé par la législation" et de leur dénier "le même intérêt pour obtenir l'annulation d'une norme visée par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat"; qu'elles considèrent en effet qu'il y va de leur intérêt légitime à garantir le respect des règles répartitrices de compétences et que cet intérêt légitime ne peut être fonction de la place que la norme querellée occupe dans la hiérarchie des normes; qu'elles ajoutent qu'il serait incohérent de les priver du droit de faire exercer un contrôle curatif sur la circulaire contestée alors qu'elles ont pu la soumettre à un contrôle préventif en saisissant le Comité de concertation; que, dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat conclurait au défaut d'intérêt des deux premières parties requérantes comme dans son arrêt n° 94.345 du 27 mars 2001, elles demandent de poser à la Cour d'arbitrage deux questions préjudicielles;

4.3.1 Considérant que les mêmes parties requérantes soutiennent, par ailleurs, que les considérations qui précèdent sont en quelque sorte oiseuses dès lors que le Conseil d'Etat aurait déjà, dans son arrêt n° 78.153 du 14 janvier 1999, admis, de manière implicite mais certaine, leur intérêt au recours en ne soulevant pas d'office cette exception de défaut d'intérêt;

4.3.2 Considérant que l'arrêt précité, rendu à la suite d'une demande de suspension de l'exécution de la circulaire qui fait l'objet de la présente demande

d'annulation, précise dans son considérant 2.3 "qu'il ne s'imposerait d'examiner les exceptions d'irrecevabilité soulevées quant à leur bien-fondé, que si les deux conditions posées à l'article 17, § 2, des lois coordonnées s'avéraient remplies, ce qui, ainsi qu'il apparaîtra ci-après, n'est pas le cas en l'occurrence"; que cet arrêt a rejeté la demande de suspension, ces conditions n'étant pas remplies; qu'il ne s'est donc pas prononcé sur les exceptions soulevées; qu'en effet, selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat dont il n'y a pas lieu de se départir en l'espèce, dans le cadre de la procédure en référé, les exceptions d'irrecevabilité ne doivent être examinées que si les conditions de la suspension sont remplies; qu'il ne peut être déduit que cet arrêt a reconnu l'intérêt des première et deuxième parties requérantes à agir en annulation;

4.4.1 Considérant que, dans leur dernier mémoire, les mêmes parties requérantes, tout en se déclarant bien conscientes que cet incident de procédure est de nature à retarder, de manière importante, la solution du litige, insistent pour que soient posées à la Cour d'arbitrage les deux questions préjudicielles ci-après :

" En tant qu'il est interprété comme exigeant des entités fédérées qu'elles démontrent soit que l'acte administratif attaqué produit ses effets sur leur territoire, soit que leurs prérogatives ont été violées lors de l'adoption de cet acte alors qu'une telle démonstration n'est nullement exigée des autres requérants, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec les articles 13 et 143 de la Constitution, les articles 31 à 33bis de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ainsi que les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ? "

" En tant qu'il est interprété comme exigeant des entités fédérées qu'elles démontrent un intérêt à agir différent de celui dont elles justifient lorsqu'elles engagent un contrôle curatif contre une norme législative devant la Cour d'arbitrage ou préventif devant les instances prévues par les règles qui régissent la Belgique fédérale, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec les articles 13, 141, 142 et 143 de la Constitution, l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les articles 31 à 33bis de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ainsi que les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ?";

4.4.2 Considérant que la partie adverse s'y oppose en faisant notamment valoir que cette demande est tardive;

4.5. Considérant que cette exception ne peut être retenue; que la détermination de l'intérêt d'une partie à agir devant le Conseil d'Etat est en effet une question d'ordre public qui peut être soulevée à n'importe quel stade de la procédure;

4.6. Considérant que la première question préjudicielle part du principe que le Conseil d'Etat exige des entités fédérées qu'elles démontrent qu'un acte administratif a une incidence sur leur territoire ou porte préjudice à leurs prérogatives, alors que cette exigence n'est pas posée aux "autres requérants"; qu'il résulte de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, que pour qu'un recours en annulation puisse être jugé recevable, la partie requérante doit justifier d'une lésion ou d'un intérêt; que toutes les parties requérantes, donc tant les entités fédérées que les "autres requérants", sont soumises à la condition que l'acte attaqué leur porte préjudice; que les éléments apportés par la Communauté française et la Région wallonne dans l'arrêt n° 94.345 du 27 mars 2001 pour étayer leur intérêt ont été rejetés, notamment sur la base de la constatation "que ni la Communauté française ni la Région wallonne n'étaient dotées de quelque compétence pour intervenir dans le territoire couvert par le régime linguistique instauré par la circulaire attaquée ou pour être associées à l'élaboration de ce régime" si bien "qu'elles ne peuvent invoquer la méconnaissance de leurs prérogatives et n'ont dès lors aucun intérêt fonctionnel à l'annulation de la circulaire attaquée"; qu'ainsi il a été fait application de la règle générale et il n'a pas été posé des exigences plus strictes aux entités fédérées concernées quant à leur intérêt; que la thèse sur laquelle s'appuie la première question préjudicielle est dès lors erronée; que la question préjudicielle soulevée par les parties requérantes est sans utilité pour résoudre le litige dès lors que le Conseil d'Etat ne souscrit pas à l'interprétation qui y est donnée de l'article 19 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

4.7. Considérant que l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage dispose que, lorsqu'une question concernant la violation par une loi des articles du titre II "Des Belges et de leurs droits" de la Constitution est soulevée devant le Conseil d'Etat, celui-ci doit demander à la Cour d'arbitrage de statuer sur cette question; qu'il y va là d'une obligation à laquelle le Conseil d'Etat ne peut en principe se soustraire; qu'il y a dès lors lieu de soumettre à la Cour d'arbitrage la seconde question préjudicielle,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La Région flamande est mise hors de cause.

Article 2.

Il est sursis à statuer.

Article 3.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour d'arbitrage :

" En tant qu'il est interprété comme exigeant des entités fédérées qu'elles démontrent un intérêt à agir différent de celui dont elles justifient lorsqu'elles engagent un contrôle curatif contre une norme législative devant la Cour d'arbitrage ou préventif devant les instances prévues par les règles qui régissent la Belgique fédérale, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec les articles 13,141,142 et 143 de la Constitution, l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les articles 31 à 33bis de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ainsi que les articles 6,13 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ?".

Article 4.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire au vu de la réponse formulée par la Cour d'arbitrage; les parties disposeront ensuite, chacune à leur tour, d'un délai de trente jours pour faire valoir leurs dernières observations après notification dudit rapport.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la V^e chambre, le vingt-quatre novembre deux mille trois par :

MM.	R. ANDERSEN,	président du Conseil d'Etat,
	P. LIÉNARDY,	conseiller d'Etat,

J. BAERT
Mme M.-Chr. MALCORPS,

conseiller d'Etat,
greffier.

Le Greffier,

Le Président du Conseil d'Etat,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.