

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 179.511 du 12 février 2008

A. 124.788/V-1635

A. 131.198/V-1649

En cause : **la Communauté flamande,**
représentée par le Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me Paul VAN ORSHOVEN, avocat,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles,

contre :

la Commission Communautaire française,
représentée par le Collège de la Commission
Communautaire française,
ayant élu domicile chez
Me Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, V^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1^{er} août 2002 par la Communauté flamande qui demande l'annulation de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 21 février 2002 "portant création d'un Conseil consultatif des francophones des communes de la périphérie bruxelloise", publié au *Moniteur belge* du 5 juillet 2002 (affaire n/ A.124.788/V-1635);

Vu la requête introduite le 30 décembre 2002 par la Communauté flamande qui demande l'annulation de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 27 juin 2002 "fixant les modes de désignation des membres du Conseil consultatif des francophones de la périphérie", publié au *Moniteur belge* du 30 octobre 2002 (affaire n/ A.131.198/V-1649);

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. W. WEYMEERSCH, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu les ordonnances du 20 mars 2007 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu les ordonnances du 16 octobre 2007, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 13 novembre 2007 à 10.00 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Bart MARTEL, loco Me Paul VAN ORSHOVEN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me Marie COOMANS, loco Me Marc UYTENDAELE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. W. WEYMEERSCH, auditeur;

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

1.1. Considérant que, le 30 novembre 1995, le Collège de la Commission communautaire française a adopté un arrêté portant création d'un Conseil consultatif des francophones des communes de la périphérie bruxelloise, publié au Moniteur belge du 30 décembre 1995; que, le 6 décembre 1995, le même Collège a adopté un arrêté dont l'intitulé et le contenu sont identiques;

1.2. Considérant que, saisi d'un recours de la Communauté flamande, le Conseil d'État a annulé ces deux arrêtés par un arrêt n/ 101.706 du 10 décembre 2001;

1.3. Considérant que, le 21 février 2002, le Collège de la Commission communautaire française a adopté un arrêté portant création d'un Conseil consultatif

des francophones des communes de la périphérie bruxelloise, publié au Moniteur belge du 5 juillet 2002;

Considérant que cet arrêté est rédigé comme suit :

" Le Collège,

Vu l'article 136 de la Constitution coordonnée par la loi du 17 février 1994;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat et modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés;

Vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, notamment l'article 3 tel qu'il a été modifié par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles;

Vu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 16 juillet 1999 fixant la répartition des compétences entre les membres du Collège de la Commission communautaire française;

Vu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 9 décembre 1999 modifiant l'arrêté du 16 juillet 1999 fixant la répartition des compétences entre les membres du Collège de la Commission communautaire française;

Considérant que les services organisés par la Commission communautaire française sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sont accessibles, non seulement à ceux qui y sont domiciliés, mais également aux citoyens domiciliés dans les autres régions linguistiques;

Considérant la proximité des francophones de la Région de Bruxelles-Capitale avec ses services;

Considérant, dès lors, l'utilité manifeste d'établir un espace de dialogue entre le francophones de la Région de Bruxelles-Capitale et ceux de sa périphérie afin de cerner utilement les aspirations des citoyens utilisant les services relevant de la compétence de la Commission communautaire française;

Arrête :

Article 1^{er}. Il est créé un Conseil consultatif de 30 membres, composé :

- d'un tiers de représentants du Collège de la Commission communautaire française.
- de deux tiers de représentants des usagers francophones des services relevant de la Commission communautaire française, domiciliés dans les communes de la périphérie bruxelloise qui auront soumis leur candidature au Collège de la Commission communautaire française.

Art. 2. Le Collège de la Commission communautaire française désigne les usagers francophones de la périphérie désireux de participer à cette structure consultative en tenant compte de leur représentativité.

Art. 3. § 1^{er}. Le Conseil consultatif a pour mission d'émettre des avis, observations ou suggestions. Il intervient soit d'initiative, soit à la demande du président du Collège de la Commission communautaire française, sur les matières que le Collège de la Commission communautaire française détermine dans le champ de ses compétences.

§ 2. Il ne peut poser aucun acte juridique et ne lie en aucune manière le Collège de la Commission communautaire française.

§ 3. Les avis, observations ou suggestions sont formulés à la majorité simple des membres du Conseil consultatif et reproduisent les opinions exprimées lors des travaux.

§ 4. Le Conseil consultatif adopte un règlement d'ordre intérieur. Ce dernier est soumis à l'approbation du Collège.

Art. 4. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge";

qu'il s'agit de l'arrêté attaqué dans l'affaire n/ A.124.788/V-1635;

1.4. Considérant que, le 27 juin 2002, le Collège de la Commission communautaire française a adopté un arrêté n/ 2002/439 fixant les modes de désignation des membres du Conseil consultatif des francophones de la périphérie, publié au Moniteur belge du 30 octobre 2002;

Considérant que cet arrêté est rédigé comme suit :

"

Le Collège,

Vu l'article 136 de la Constitution coordonnée par la loi du 17 février 1994;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat et modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés;

Vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, notamment l'article 3 tel qu'il a été modifié par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles;

Vu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 16 juillet 1999 fixant la répartition des compétences entre les membres du Collège de la Commission communautaire française;

Vu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 9 décembre 1999 modifiant l'arrêté du 16 juillet 1999 fixant la répartition des compétences entre les membres du Collège de la Commission communautaire française;

Vu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 1^{er} février 1996 relatif à la représentation des mandataires communaux francophones

de la périphérie bruxelloise et des experts au Conseil consultatif des francophones des communes de la périphérie bruxelloise;

Vu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 21 février 2002 portant création d'un Conseil consultatif des francophones des communes de la périphérie bruxelloise;

Considérant que les services organisés par la Commission communautaire française sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sont accessibles, non seulement à ceux qui y sont domiciliés, mais également aux citoyens domiciliés dans les autres régions linguistiques;

Considérant la proximité des francophones de la périphérie de la Région de Bruxelles-Capitale avec ses services;

Considérant, dès lors, l'utilité manifeste d'établir un espace de dialogue entre le francophones de la Région de Bruxelles-Capitale et ceux de sa périphérie afin de cerner utilement les aspirations des citoyens utilisant les services relevant de la compétence de la Commission communautaire française;

Arrête :

Article 1^{er}. En exécution de l'article 2 de l'arrêté du 21 février 2002 du Collège de la Commission communautaire française portant création du Conseil consultatif des francophones de la périphérie, le Collège désigne les usagers francophones de la périphérie désireux de participer au Conseil consultatif des francophones de la périphérie.

Art. 2. Pour la composition du Conseil consultatif des francophones de la périphérie, le Collège désigne 20 représentants des usagers francophones des services relevant de la Commission communautaire française, domiciliés dans les communes de la périphérie bruxelloise qui lui auront soumis leur candidature.

Art. 3. § 1. Le Collège recrute les membres du Conseil consultatif parmi les candidatures qui lui auront été régulièrement adressées en tenant compte de la représentativité des candidats, en leur qualité d'usagers francophones des services organisés par la Commission communautaire française, domiciliés dans les communes de la périphérie bruxelloise.

§ 2. Le Collège réalise un appel à candidatures par publication dans la presse d'un avis informant le public de la vacance des places au Conseil consultatif des francophones de la périphérie.

§ 3. Les candidatures doivent être accompagnées d'une lettre de motivation justifiant de la représentativité du candidat vis-à-vis des usagers francophones des services organisés par la Commission communautaire française. Les candidatures et les documents qui s'y rapportent seront adressés au Collège de la Commission communautaire française dans le mois de l'appel à candidature.

§ 4. Dans le mois qui suit la réception des candidatures régulièrement adressées, le Collège désigne les 20 représentants qui seront appelés à siéger au Conseil consultatif des francophones de la périphérie.

Art. 4. La nomination est valable pour une durée de 5 ans prenant cours au jour de la désignation par le Collège des 20 représentants qu'il aura désignés. Au terme des ces 5 années, un nouvel appel à candidatures sera organisé selon les modalités prévues par le présent arrêté.

Art. 5. Si un des représentants désignés ne peut plus ou ne désire plus exercer son mandat, le Collège peut désigner la personne qui sera amenée à le remplacer. Toutefois, la personne nouvellement désignée ne pourra siéger que jusqu'au terme du mandat du membre qu'elle remplace.

Art. 6. L'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 1^{er} février 1996 relatif à la représentation des mandataires communaux francophones de la périphérie bruxelloise et des experts au Conseil consultatif des francophones des communes de la périphérie bruxelloise est abrogé.

Art. 7. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge";

qu'il s'agit de l'arrêté attaqué dans l'affaire n/ A.131.198/V-1649;

2.1. Considérant que l'arrêté du 27 juin 2002, attaqué dans l'affaire n/ A.131.198/V-1649, se présente comme complémentaire à celui du 21 février 2002, attaqué dans l'affaire n/ A.124.788/V-1635;

Considérant que les causes sont connexes et qu'il y a donc lieu de les joindre;

En ce qui concerne l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 21 février 2002 portant création d'un Conseil consultatif des francophones des communes de la périphérie bruxelloise (affaire n/A.124.788/V-1635)

3.1.1. Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité de trois des quatre moyens invoqués par la partie requérante; qu'elle considère en substance qu'il résulte de l'arrêt précité n/ 101.706 du 10 décembre 2001 du Conseil d'État que la partie requérante n'est recevable à agir qu'en raison de son intérêt fonctionnel au respect des règles de répartition des compétences entre elle et la Commission communautaire française, qu'en conséquence seuls les moyens liés à cet intérêt fonctionnel sont recevables, qu'en l'espèce seul le premier moyen porte sur la répartition des compétences entre la Communauté flamande et la Commission communautaire française et qu'il est donc le seul recevable;

3.1.2. Considérant que la partie requérante répond à cette exception que la partie adverse ne conteste pas la recevabilité du recours lui-même mais de certains de ses moyens, que l'impossibilité pour la partie requérante de soulever des irrégularités autres que celles portant sur la répartition des compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions serait indigne d'un État de droit et qu'en toute hypothèse ces moyens, en l'espèce, touchent à l'ordre public et devraient au besoin être soulevés

par le Conseil d'État lui-même dès lors que le recours en annulation est recevable, ce qui n'est pas contesté;

3.2. Considérant que la recevabilité de la partie requérante à introduire le recours en l'espèce n'est pas contestée; que seule la recevabilité à invoquer d'autres moyens que le premier, pris de la violation des règles de répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions, est contestée; que cette question ne doit être examinée que si, après l'examen du premier moyen, celui de ces autres moyens s'impose;

4.1.1. Considérant que, par un premier moyen, qui se fonde sur les articles 127, § 2, 128, § 2, 129, § 2, 136, alinéa 1^{er}, et 138 de la Constitution, les articles 2, § 1^{er}, 60 et 62 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, l'article 2 du décret I du 5 juillet 1993 de la Communauté française relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, l'article 2 du décret I de la Commission communautaire française du 8 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Commission communautaire française, l'article 3 du décret II du 19 juillet 1993 de la Communauté française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, l'article 3 du décret II du 22 juillet 1993 de la Région wallonne attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et l'article 3 du décret III du 22 juillet 1993 de la Commission communautaire française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, la partie requérante soutient pour l'essentiel qu'en prévoyant que deux tiers des membres du Conseil consultatif des francophones des communes de la périphérie bruxelloise sont désignés "en tenant compte de leur représentativité", l'arrêté vise la même chose que les "mandataires communaux francophones des communes de la périphérie bruxelloise" mentionnés dans les arrêtés précités des 30 novembre 1995 et 6 décembre 1995 annulés par l'arrêt n/ 101.706 du 10 décembre 2001 du Conseil d'État, que les "communes de la périphérie bruxelloise" concernées par l'arrêté attaqué visent non seulement les communes énumérées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, mais aussi d'autres communes limitrophes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale, qu'en donnant pour mission au Conseil consultatif précité d'émettre des avis, observations ou suggestions d'initiative ou à la demande du Président du Collège de la Commission communautaire

française "sur des matières que le Collège de la Commission communautaire française détermine dans le champ de ses compétences", le Collège de la Commission communautaire française a de nouveau créé un conseil consultatif en vue d'associer les habitants francophones des communes de la périphérie à la politique de la Commission communautaire française, de sorte que l'arrêté attaqué est de nouveau et nécessairement applicable dans des communes situées en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale, à tout le moins dans les communes de la périphérie ou à des habitants de ces communes, alors que la Commission communautaire française ne peut mener une politique que dans le territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale ou concernant la Communauté française dans ce territoire, que la Commission communautaire française est territorialement incompétente pour prendre un arrêté applicable en dehors de ce territoire ou qui "vise l'intérêt de citoyens autres que la Communauté française de Bruxelles-capitale" et que la Commission communautaire française ne peut exercer les compétences de la Communauté française que dans la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française ne disposant par ailleurs pas du pouvoir de procéder au transfert de compétences au profit de la Commission communautaire française en dehors du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; que la partie requérante poursuit en considérant que, selon le système exclusif de répartition de compétence territoriale, ainsi qu'en a décidé la Cour d'arbitrage, devenue la Cour constitutionnelle, l'objet de toute norme adoptée par une collectivité fédérée doit être localisé dans le territoire de sa compétence, alors qu'en l'espèce cet objet est localisé en dehors de la région pour laquelle la Commission communautaire française est compétente; qu'elle expose aussi que, par l'arrêté attaqué, la Commission communautaire française entend toujours mener une politique concernant les communes dites de la périphérie situées en Région flamande et intervenir comme protectrice des minorités francophones dans ces communes, ce qui a été le motif pour lequel l'arrêt n/ 101.706 du 10 décembre 2001 du Conseil d'État a annulé les précédents arrêtés des 30 novembre 1995 et 6 décembre 1995, que, si, par son arrêt n/ 54/96 du 3 octobre 1996, la Cour d'arbitrage, devenue la Cour constitutionnelle, a jugé que la politique d'une entité fédérée peut avoir des effets extraterritoriaux sans être entachée *ipso facto* d'un excès de compétence, il convient de distinguer, d'une part, les effets secondaires extraterritoriaux d'une mesure "intraterritoriale" et, d'autre part, une mesure extraterritoriale en tant que telle, et que, lorsque, comme en l'espèce, une mesure est essentiellement conçue pour être appliquée en dehors de la sphère de compétence territoriale du législateur concerné, il y a excès de compétence;

4.1.2. Considérant que la partie adverse répond que l'arrêté attaqué n'a pas pour objet l'exercice d'une compétence sur le territoire de la région de langue

néerlandaise, qu'ainsi que le montre le préambule de l'arrêté, son objet consiste à permettre à la partie adverse d'être parfaitement informée des aspirations de citoyens qui ont recours à ses services, qu'elle peut se préoccuper de personnes ayant accès à son territoire sans y être nécessairement domiciliées et que ceci respecte les règles de répartition des compétences territoriales entre la Communauté flamande et la Commission communautaire française, et ce d'autant plus que le rôle de l'organe créé est purement consultatif, ne pouvant poser aucun acte juridique, et qu'il n'intervient, aux termes de l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué, que "sur des matières que le Collège de la Commission communautaire française détermine dans le champ de ses compétences"; que, comparant l'arrêté attaqué et ceux des 30 novembre 1995 et 6 décembre 1995, la partie adverse souligne que les éléments sur lesquels l'arrêt n° 101.706 du 10 décembre 2001 du Conseil d'Etat se fonde pour considérer qu'ils contiennent des mesures de protection de la minorité francophone de la périphérie bruxelloise et ne relevant pas de la compétence de la Commission communautaire française, ne figurent pas dans l'arrêté attaqué puisque son préambule ne mentionne plus le renforcement de la solidarité entre les francophones de la Région de Bruxelles-Capitale et ceux de sa périphérie mais qu'au contraire il y est fait état de la nécessité pour la partie adverse de déterminer les souhaits d'utilisateurs de ses services, que les membres du Conseil consultatif créé par l'arrêté attaqué issus de la périphérie ne sont plus des mandataires communaux, mais des usagers des services relevant de la Commission communautaire française qui auront présenté leur candidature, que la mission du Conseil consultatif ne porte plus sur des "matières d'intérêt commun" mais "sur les matières que le Collège de la Commission communautaire française détermine dans le champ de ses compétences", que les avis ne seront plus donnés exclusivement par les représentants des francophones de la périphérie siégeant au sein de l'organe créé, qu'aucune forme de coopération n'est ainsi organisée entre collectivités fédérées et que les avis seront donnés à la majorité simple de l'ensemble des membres du Conseil consultatif, les opinions exprimées lors des travaux étant reproduits; que la partie adverse considère également que la partie requérante n'indique pas en quoi l'arrêté attaqué contiendrait un excès de compétence, se contentant d'énoncer que l'exigence d'une représentativité des usagers francophones de la périphérie aurait la même signification que la notion de "mandataires communaux" figurant dans les deux arrêtés précédents; que la partie adverse conclut que, si cette argumentation de la requérante était suivie, il y aurait lieu d'annuler seulement les mots "en tenant compte de leur représentativité" à l'article 2, *in fine*, de l'arrêté attaqué mais, plus fondamentalement, que rien n'était la thèse de la requérante sur ce point, qui s'apparente à un procès d'intention, et qu'il est au contraire raisonnable, pour connaître l'avis d'usagers de services, de s'adresser à des personnes représentatives et non à des personnes ne reflétant qu'une opinion isolée;

4.2.1.1. Considérant qu'aux termes de l'article 127, § 2, de la Constitution, les décrets des Communautés française et flamande pris en vertu du paragraphe 1^{er} de cette disposition

- " ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté";

Considérant qu'aux termes de l'article 128, § 2, de la Constitution, les décrets des Communautés française et flamande pris en vertu du paragraphe 1^{er} de cette disposition

- " ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi que, sauf si une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, en dispose autrement, à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté";

Considérant que l'article 138 de la Constitution dispose :

- " Le Parlement de la Communauté française, d'une part, et le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, peuvent décider d'un commun accord et chacun par décret que le Parlement et le Gouvernement de la Région wallonne dans la région de langue française et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et son Collège dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale exercent, en tout ou en partie, des compétences de la Communauté française.

Ces décrets sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Communauté française et à la majorité absolue des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Région wallonne et du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, à condition que la majorité des membres du Parlement ou du groupe linguistiques concernés soit présente. Ils peuvent régler le financement des compétences qu'ils désignent, ainsi que le transfert du personnel, des biens, droits et obligations qui les concernent.

Ces compétences sont exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements";

Considérant qu'il en résulte que, lorsque la Commission communautaire française exerce les compétences transférées par la Communauté française sur la base de l'article 138 de la Constitution, ses décrets ne peuvent avoir force de loi qu'à l'égard des institutions unicommunautaires établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, définies selon les critères mentionnés aux articles 127, § 2, et 128, § 2, de la Constitution;

Considérant que le transfert de compétence autorisé par l'article 138 de la Constitution a été organisé notamment par le décret II du 19 juillet 1993 de la Communauté française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, le décret II du 22 juillet 1993 de la Région wallonne attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et le décret III du 22 juillet 1993 de la Commission communautaire française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française; que la disposition liminaire de l'article 3 commun à ces trois décrets confirme que la Commission communautaire française exerce les compétences transférées "sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale";

Considérant qu'il en va de même en ce qui concerne l'article 2, alinéa 1^{er}, du décret I du 5 juillet 1993 de la Communauté française relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et l'article 2, alinéa 1^{er}, du décret I du 8 juillet 1993 de la Commission communautaire française relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Commission communautaire française;

4.2.1.2. Considérant qu'aux termes de l'article 136, alinéa 1^{er} (article 108^{ter}, § 3, alinéa 1^{er}, ancien), de la Constitution,

" [i]l y a des groupes linguistiques au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, et des Collèges, compétents pour les matières communautaires; leurs composition, fonctionnement, compétences et, sans préjudice de l'article 175, leur financement, sont réglés par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa";

Considérant que l'article 166, § 3 (article 108^{ter}, § 3, alinéa 2, ancien), de la Constitution dispose :

" Les organes visés à l'article 136 :

1/ ont, chacun pour sa communauté, les mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs pour les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables;

2/ exercent, chacun pour sa communauté, les compétences qui leur sont déléguées par les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande;

3/ règlent conjointement les matières visées au 1/ qui sont d'intérêt commun";

Considérant qu'en exécution notamment de ces dispositions, l'article 60, alinéas 1^{er} et 2, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 énonce ce qui suit :

- " Il existe, pour l'exercice des compétences visées aux articles 59*bis*, § 4*bis*, alinéa 2 [article 135 nouveau], et 108*ter*, § 3 [articles 136 et 166, § 3, nouveaux], de la Constitution, trois institutions dotées chacune de la personnalité juridique.

L'institution compétente pour les matières de la Communauté française de Bruxelles-Capitale, ci-après dénommée «la Commission communautaire française», a pour organes le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et un collège composé des membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et des secrétaires d'État régionaux appartenant au groupe linguistique français";

Considérant que l'article 61 de la même loi spéciale dispose :

- " Les matières communautaires visées à l'article 108*ter*, § 3, alinéa 1^{er} [article 136, alinéa 1^{er}, nouveau], de la Constitution sont celles qui sont attribuées, ou seront attribuées, à la Communauté française et à la Communauté flamande";

Considérant que les articles 64 à 67 de la même loi spéciale précisent les compétences des commissions communautaires française et flamande;

Considérant qu'en vertu de l'article 62 de la même loi spéciale,

- " [l]es ordonnances, règlements et arrêtés pris en vertu des articles 59*bis*, § 4*bis*, alinéa 2 [article 135 nouveau], et 108*ter*, § 3 [articles 136 et 166, § 3, nouveaux], de la Constitution sont applicables dans le territoire visé à l'article 2, § 1^{er}, de la présente loi";

Considérant que, selon l'article 2, § 1^{er}, de la même loi spéciale,

- " [l]e territoire de la Région de Bruxelles-Capitale comprend le territoire de l'arrondissement administratif de «Bruxelles-Capitale», tel qu'il existe au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi";

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les compétences de Commission communautaire française fondées sur les articles 136 et 166, § 3, de la Constitution ne peuvent être exercées que sur le territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale;

4.2.1.3. Considérant que les compétences territoriales de la Commission communautaire française, qu'elles soient fondées sur l'article 138 (4.2.1.1, ci-avant) ou sur les articles 136 et 166, § 3 (4.2.1.2, ci-avant), de la Constitution, sont limitées à la

région bilingue de Bruxelles-Capitale, dont le territoire correspond à celui de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale;

4.2.2.1. Considérant que, conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, devenue la Cour constitutionnelle, les principes gouvernant la répartition des compétences territoriales entre les communautés peuvent être exposés comme suit;

4.2.2.2. Considérant que la Constitution et les lois de réformes institutionnelles prises en vertu de la Constitution ont déterminé en principe une répartition exclusive de compétence territoriale entre les communautés, ce qui suppose que l'objet de toute norme adoptée par une autorité communautaire puisse être localisé dans le territoire pour lequel elle est compétente, en sorte que toute relation et toute situation concrètes sont réglées par une seule autorité;

Considérant que, s'agissant des Communautés française et flamande, ce principe de territorialité vaut pour l'ensemble des matières communautaires, qu'elles soient fondées sur l'article 127, sur l'article 128 ou sur l'article 129 de la Constitution;

Considérant que, s'il appartient à chaque autorité de déterminer le critère ou les critères en application desquels l'objet des normes qu'elle adopte est localisé dans son aire de compétence, il est toutefois requis que ce ou ces critères se rattachent à l'endroit où se déroule principalement et effectivement l'activité faisant l'objet de la norme en cause, compte tenu de sa finalité; que, pour apprécier la localisation d'une norme dans l'aire de compétence fixée par la Constitution, il faut tenir compte de la nature et de l'objet de la compétence matérielle attribuée;

4.2.2.3. Considérant que ces règles de répartition de compétence territoriale doivent s'articuler avec celles qui gouvernent le droit de chacun à l'épanouissement culturel défini à l'article 23, alinéa 3, 5/, de la Constitution, et avec la répartition de compétence en matière de protection des minorités;

Considérant que, dans le cadre de leur compétence en matière culturelle, les communautés peuvent prendre toute initiative pour la promotion de la culture et pour concrétiser le droit de chacun à l'épanouissement culturel défini à l'article 23, alinéa 3, 5/, de la Constitution; que la délimitation exclusive de compétence territoriale des communautés en la matière ne signifie pas, en raison de la nature même de la promotion de la culture, que la compétence communautaire en cette matière cesse d'exister au seul motif que les initiatives prises peuvent produire des effets en dehors

de la région qui, dans le domaine des matières culturelles, a été confiée aux soins de la communauté concernée conformément à l'article 127 de la Constitution; que, toutefois, ces effets extraterritoriaux potentiels des mesures de promotion de la culture ne peuvent contrarier la politique culturelle de l'autre communauté; que la délimitation territoriale n'empêche pas davantage que chacun - indépendamment de la région linguistique où il se trouve - a le droit à l'épanouissement culturel qu'il choisit librement;

Considérant qu'une mesure de promotion de la culture ne peut toutefois se confondre avec une mesure de protection des minorités; qu'il appartient en effet à chaque autorité, dans la limite de ses compétences, d'assurer la protection des minorités, garantie entre autres par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; que ni la Constitution, ni les lois de réformes institutionnelles n'instituent les Communautés flamande, française et germanophone protectrices respectivement des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les régions linguistiques unilingues de Belgique dont la langue n'est pas la leur; qu'elles ne les autorisent pas à intervenir dans ces régions linguistiques, en ce domaine, de façon unilatérale; que ces règles n'empêchent pas la conclusion, entre les communautés concernées, d'un accord organisant leur coopération sur ces questions, sur la base notamment de l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'article 55*bis* de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, de l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et de l'article 4, 1/, commun au décret II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et au décret III du 22 juillet 1993 de la Commission communautaire française portant le même intitulé;

4.2.2.4. Considérant que les principes énoncés ci-dessus, *sub* 4.2.2.1 et 4.2.2.2, valent également pour les institutions communautaires créées au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, et notamment pour la Commission communautaire française, en ce compris dans ses relations avec la Communauté flamande;

4.2.3.1. Considérant qu'appliqués à l'arrêté attaqué, ces principes appellent les considérations qui suivent;

4.2.3.2. Considérant qu'ainsi que l'expose le préambule de l'arrêté attaqué, les services organisés par la Commission communautaire française sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sont accessibles non seulement à ceux qui y sont

domiciliés, mais également aux citoyens domiciliés dans les autres régions linguistiques; qu'il en va de même des autres services qui relèvent de la Commission communautaire française sans être organisés par celle-ci;

Considérant que, dans ce contexte, toute collectivité fédérée, en ce compris la Commission communautaire française, peut établir un espace de dialogue entre l'autorité publique compétente pour certains services et ses usagers afin de mieux cerner les aspirations de ces derniers; que rien n'exclut de cette possibilité, sur le plan des règles de répartition des compétences, la création d'un espace de dialogue à destination des usagers des services de la Commission communautaire française résidant en dehors du territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, en ce compris ceux qui sont domiciliés dans "la périphérie bruxelloise", et ce indépendamment du caractère indéterminé de cette dernière expression, laquelle ne peut se confondre avec celle, plus limitée, de "communes périphériques", non utilisée dans l'arrêté, qui qualifie, pour l'application des dispositions de la loi coordonnée sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnée le 18 juillet 1966, les six communes mentionnées à l'article 7 de cette loi;

Considérant que, de même, toujours sur le plan des règles de répartition des compétences, il est admissible de prévoir que, parmi les membres d'un conseil consultatif créé à l'effet de constituer cet espace de dialogue, figurent des usagers de ces services choisis de manière représentative, étant des usagers domiciliés dans les communes de la périphérie bruxelloise;

Considérant que le critère de rattachement territorial, soit la qualité d'usager d'un service relevant de la Commission communautaire française et situé dans les limites géographiques de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, est en soi admissible en ce qu'il se rattache aux endroits, localisés dans cette région, où se déroulent principalement et effectivement les activités du service faisant l'objet de la norme en cause; qu'il tient compte de sa finalité, ainsi que de la nature et de l'objet des compétences matérielles attribuées à la Commission communautaire française;

Considérant que, si l'arrêté attaqué avait été ainsi conçu, sans les ajouts dont il sera question ci-après, il n'aurait pas soulevé d'objection au regard des règles de répartition des compétences, et ce d'autant moins qu'il dispose également en son article 3, § 1^{er}, seconde phrase, que le Conseil consultatif créé "intervient [...] sur les matières que le Collège de la Commission communautaire française détermine dans le champ de ses compétences";

Considérant toutefois que l'alinéa 7 du préambule de l'arrêté énonce ce qui suit :

" Considérant la proximité des francophones de la Région de Bruxelles-Capitale avec [l]es services [de la Commission communautaire française];"

Considérant que, de même, l'alinéa 8 du préambule ne tend pas à concevoir l'objet du Conseil consultatif créé comme un "espace de dialogue" entre "les francophones de la Région de Bruxelles-Capitale" et l'ensemble des usagers des services de la Commission communautaire française domiciliés dans la "périphérie", mais à le limiter à un "espace de dialogue" avec les seuls usagers ayant la qualité de "francophones";

Considérant que les articles 1^{er}, deuxième tiret, et 2 de l'arrêté attaqué, qui règlent la participation des usagers concernés au Conseil consultatif, ne mentionnent également que les seuls usagers "francophones" des services de la Commission communautaire française;

Considérant que l'intitulé de l'arrêté attaqué, faisant état de la "création d'un Conseil consultatif des francophones des communes de la périphérie bruxelloise" confirme que les usagers destinataires de l'arrêté sont exclusivement les "francophones" parmi eux;

Considérant que, dans le régime constitutionnel de répartition des compétences applicable aux services ou aux institutions relevant de la compétence de chaque niveau de pouvoir, l'attachement linguistique d'une personne ne peut en principe être définie autrement que par la référence à la langue qu'elle utilise dans sa relation avec ce service ou cette institution; que cette langue peut être différente de celle qui est principalement utilisée par l'utilisateur en question, lequel peut d'ailleurs, pour d'autres services, s'adresser à ceux relevant d'une autre communauté ou d'une autre commission communautaire; que la notion de "francophone" comme au demeurant celle de "néerlandophone" n'a donc pas d'existence juridique dans ce contexte; qu'il n'y a pas de sous-nationalité en Belgique; qu'en conséquence, lorsque l'arrêté attaqué se réfère aux seuls usagers "francophones" des services relevant de la Commission communautaire française, il fait état d'un élément qui, même s'il est dépourvu de pertinence en la matière, s'ajoute aux critères déterminant l'admissibilité de la relation entre ces services et leurs usagers; que la référence au critère sociologique de la qualité de "francophone" ou de "néerlandophone" ne serait éventuellement pertinente que dans le contexte d'un régime juridique de protection des minorités linguistiques;

Considérant que le fait que l'arrêté attaqué entend limiter son objet aux seuls "francophones" de la "périphérie" utilisateurs des services relevant de sa compétence traduit l'intention de mener une politique spécifiquement dirigée à l'intention de la population francophone dans les régions linguistiques qui entourent la région bilingue de Bruxelles-Capitale, c'est-à-dire dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise; qu'en tant que sont uniquement concernés les "francophones" dans cette dernière région, l'arrêté attaqué ne peut en conséquence être analysé autrement que comme une mesure de protection de cette minorité;

Considérant que, comme il a été exposé plus haut, *sub 4.2.2.3*, il appartient à chaque autorité, dans la limite de ses compétences, d'assurer la protection des minorités; que, pas davantage que les autres niveaux de pouvoir, la Commission communautaire française ne peut intervenir en cette matière de manière unilatérale dans les régions linguistiques autres que celle dans laquelle elle est territorialement compétente;

Considérant qu'elle ne peut donc prendre une mesure qui, comme celle que constitue l'arrêté attaqué, a pour objet réel de protéger la minorité francophone en dehors de la région bilingue de Bruxelles-capitale où elle est habilitée à intervenir; que, plus spécialement en tant qu'il tend à protéger cette minorité au sein de la région de langue néerlandaise, l'arrêté attaqué est constitutif d'excès de compétence;

4.2.3.3. Considérant que, dans cette mesure, le moyen est fondé;

Considérant qu'il entraîne l'annulation de l'ensemble de l'arrêté attaqué;

Considérant que l'examen des autres moyens ne saurait entraîner une annulation plus ample;

En ce qui concerne l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 27 juin 2002 n/2002/439 fixant les modes de désignation des membres du Conseil consultatif des francophones de la périphérie (affaire n/A.131.198/V-1649)

5. Considérant que l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 27 juin 2002 n/ 2002/439 fixant les modes de désignation des membres du Conseil consultatif des francophones de la périphérie est complémentaire à l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 21 février 2002 portant création d'un Conseil consultatif des francophones des communes de la périphérie bruxelloise; que l'annulation de ce dernier entraîne celle de ce second arrêté attaqué,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les n^{os} A.124.788/V-1635 et A.131.198/V-1649 sont jointes.

Article 2.

Sont annulés :

- l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 21 février 2002 portant création d'un Conseil consultatif des francophones des communes de la périphérie bruxelloise;
- l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 27 juin 2002 n/ 2002/439 fixant les modes de désignation des membres du Conseil consultatif des francophones de la périphérie.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que les arrêtés annulés.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique de la V^e chambre,
le douze février deux mille huit, par :

MM.	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'Etat,
	J. BAERT,	conseiller d'Etat,
	P. VANDERNOOT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	M.-Chr. MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Premier Président du Conseil d'Etat,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.