Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

nº 81.547 du 30 juin 1999
A. 77.183/XII-880

En cause : la Région flamande, représentée par
le Gouverneur de la province de LIMBOURG,
ayant élu domicile chez
Me B. STAELENS,
ayant son cabinet à BRUGES,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4/1

contre :

l'État belge, représenté par
le Collège des gouverneurs de province,
ayant élu domicile chez
Me B. BRONDERS, avocat,
ayant son cabinet à OSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

requérante en intervention :

la commune de FOURONS,
ayant élu domicile chez
Me J. PEETERS, avocat,
ayant son cabinet à LANDEN,
Brugstraat 17.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 janvier 1998 par laquelle la Région flamande, représentée par le gouverneur de la province de Limbourg, demande l'annulation de "l'avis considéré comme négatif du Collège des gouverneurs de province du 3 décembre 1997";

Vu l'arrêt n/ 74.293 du 16 juin 1998 ordonnant la suspension de l'exécution de la décision attaquée;

Vu la requête du 15 juillet 1998 par laquelle le collège des gouverneurs de province demande la poursuite de la procédure;

Vu la requête du 22 juillet 1998 par laquelle la commune de Fourons demande la poursuite de la procédure;

Vu l'ordonnance du 24 septembre 1998 admettant la commune de Fourons aux débats;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J. LUST, auditeur;

Vu l'ordonnance du 2 février 1999 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

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

Vu l'ordonnance du 17 mai 1999, fixant l'affaire à l'audience du 22 juin 1999;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me B. STAELENS, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, Me B. BRONDERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse, et Me J. PEETERS, avocat, qui comparaît pour la commune de Fourons;

Entendu M. F. DE BUEL, premier auditeur, en son avis conforme;

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

1. Considérant que les éléments de fait de la cause ont été exposés dans l'arrêt n/ 74.293 du 16 juin 1998 ordonnant la suspension de l'exécution de la décision attaquée;

2. Considérant que la commune de Fourons, partie intervenante dans l'affaire en suspension, produit une délibération du 29 juin 1998 par laquelle le collège des bourgmestre et échevins demande, en tant que partie intéressée, la poursuite de la procédure; qu'en tant que requérante en intervention au principal, elle a cependant négligé de soumettre avant la clôture des débats l'arrêté d'autorisation du conseil communal prescrit par l'article 270, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, si bien que la demande en intervention est irrecevable;

3. Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse conteste la recevabilité du recours;

3.1.1. Considérant qu'elle réitère tout d'abord l'exception qu'elle avait déjà évoquée dans l'affaire en suspension, à savoir le fait que le recours a été formé par la Région flamande, représentée par le gouverneur de la province de Limbourg, alors que l'article 82 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, selon lequel le gouvernement flamand représente la Région flamande dans les actes judiciaires et le membre désigné par le gouvernement exerce les actions en son nom, ne permet pas à la Région flamande d'être représentée en demandant par un gouverneur de province dans une procédure devant le Conseil d'État;

Considérant que la partie défenderesse ajoute cependant les éléments suivants : la Région flamande est la personne morale qui agit en justice en ce qui concerne les problèmes qui se posent dans le cadre de l'exercice de la tutelle administrative dans la commune de Fourons; que le fait que le gouverneur de la province de Limbourg se soit vu attribuer, de manière exclusive, une certaine compétence dans le cadre de l'exercice de la tutelle administrative -ce qui a limité son intervention dans le cadre de l'exercice de la tutelle administrative- ne signifie pas qu'il soit également investi du pouvoir discrétionnaire d'agir à cet égard à l'encontre des instructions de la Région flamande, avec laquelle il se trouve dans un rapport hiérarchique, ni qu'il ait par conséquent le droit de représenter dans les actes judiciaires la personne morale dont il ne constitue qu'un organe exécutif déconcentré; on ne peut partir du principe que l'article 265 de la nouvelle loi communale aurait abrogé l'article 82 de la loi spéciale du 8 août 1980, norme hiérarchiquement supérieure, et une interprétation conforme à la Constitution de l'article 265 de la nouvelle loi communale à la lumière de la loi spéciale, induit la conclusion que c'est le Gouvernement flamand et non le gouverneur de province qui est investi du pouvoir requis afin de représenter la Région flamande; accessoirement et à supposer que l'article 265 aurait attribué au gouverneur de la province de Limbourg une

compétence autonome incluant la possibilité d'ester en justice à cet égard, il aurait alors dû ester en justice "à raison de sa fonction", mais dans ce cas, la personne morale dont le fonctionnaire constitue l'organe ne peut se présenter en tant que partie à l'instance -et il n'a aucun intérêt, certainement aucun intérêt direct- puisque cela constituerait la négation de la compétence autonome du fonctionnaire; suivant cette interprétation, il est donc évident que le Gouvernement flamand a entravé la compétence autonome du gouverneur de province en donnant des instructions visant à suspendre la décision du conseil communal, ce qui implique un abus de pouvoir;

Considérant que la partie défenderesse souligne encore dans son dernier mémoire que l'article 265 de la nouvelle loi communale n'affecte pas l'article 82 de la loi spéciale de réformes institutionnelles et que cette disposition législative ne peut pas non plus s'interpréter comme un complément à l'article 82, de sorte que l'introduction du présent recours en annulation relevait de la compétence exclusive du Gouvernement flamand;

3.1.2. Considérant que la partie requérante soutient dans son mémoire en réplique que la tutelle administrative est exercée par la Région, que c'est dès lors également la Région qui doit saisir le Conseil d'État en ce qui concerne ces problèmes, ce qui, dans ce cas spécifique, incombe à l'organe chargé de la tutelle, à savoir le gouverneur de la province de Limbourg, parce qu'il avait pris des initiatives en la matière et parce que la décision attaquée rend impossible la tutelle qu'il doit exercer; qu'elle fait observer que le Conseil d'État, également en l'occurrence lorsqu'il désigne l'État belge comme la personne morale pour laquelle le Collège des gouverneurs de province a agi en tant qu'organe, souscrit à la théorie de l'organe en vertu de laquelle le gouverneur ne peut ester lui-même en justice; qu'elle soutient également que le pouvoir d'instruction dont dispose le Gouvernement flamand à l'égard du gouverneur de la province de Limbourg ne peut faire perdre de vue que le gouverneur a, en l'espèce, pris lui-même des initiatives et qu'il s'oppose à présent, en tant qu'organe de la Région flamande, à une décision qui entrave sa compétence;

Considérant que la partie requérante soutient en résumé dans son dernier mémoire que, si le gouverneur de la province de Limbourg agit en tant qu'organe de la Région flamande dans le cadre de l'exercice de la tutelle administrative générale, conformément à l'article 265 de la nouvelle loi communale, cette intervention a des conséquences de deux ordres, à savoir (1) qu'il ne peut intenter une action en son nom propre -mais toujours en tant que représentant de la Région- et (2) que la mission figurant dans la loi inclut la possibilité d'intenter cette

action en tant que représentant de la Région; que, selon elle, il serait dès lors formaliste, pour déterminer si la partie requérante a agi valablement en droit, de faire une distinction entre, d'une part, le gouverneur, agissant en tant qu'organe de la Région flamande et, d'autre part, la Région flamande, agissant par l'intermédiaire du gouverneur de la province de Limbourg, son organe;

3.1.3.1. Considérant que, sous le point 2.3.1. de l'arrêt de suspension n/ 74.293, le Conseil d'État a exposé son point de vue concernant les modalités selon lesquelles il convient d'agir en justice contre une décision du collège des gouverneurs de province concernant la tutelle administrative générale qui s'exerce sur un acte émanant des autorités communales de Fourons; qu'après avoir pris connaissance des observations des parties, il confirme intégralement ces considérations en vue de statuer à présent quant au fond; que dans un souci de clarté, il convient d'encore ajouter que l'article 82 de la loi spéciale de réformes institutionnelles n'exclut pas la possibilité que, dans des cas particuliers, la Région soit représentée dans les actes judiciaires par d'autres organes que le gouvernement et que l'article 265, § 2, 5/, de la nouvelle loi communale concerne un tel cas particulier, étant donné le pouvoir autonome de décision qu'il confère au gouverneur en tant qu'organe de la région; que cette lecture de la loi est la seule à s'inscrire dans le cadre du système mis en place par la loi de pacification et selon lequel le gouvernement régional ne serait désormais plus investi d'un pouvoir direct d'annulation à l'égard de décisions des communes de Comines-Warneton et de Fourons; qu'il serait d'ailleurs illogique de contraindre le Gouvernement flamand ou de lui permettre d'engager une procédure au sujet d'une problématique concernant laquelle le législateur entendait précisément écarter son intervention;

Considérant, pour conclure, que le gouverneur de la province de Limbourg a exercé une compétence autonome dans le cadre de l'exercice de la tutelle administrative qui a été attribuée à la Région flamande; que cette compétence autonome lui permet, en tant qu'organe de la personne morale Région flamande, de décider en toute indépendance de former le présent recours en annulation pour le compte de cette Région; que l'exception n'est pas fondée;

3.1.3.2. Considérant ensuite qu'en ce qui concerne l'intérêt, l'arrêt de suspension (considérant 2.3.2.) a d'ores et déjà établi que la Région flamande, habilitée à exercer la tutelle administrative sur la commune de Fourons, a intérêt à ce que la compétence autonome attribuée par la loi au gouverneur du Limbourg, agissant pour le compte de la Région, ne soit pas limitée par des décisions

irrégulières émanant d'une autorité à l'égard de laquelle la Région n'a absolument aucun pouvoir; qu'il est souscrit à cette thèse en l'occurrence;

Considérant que c'est à tort que la partie défenderesse estime que, puisque la partie requérante a donné des instructions au gouverneur de la province de Limbourg, elle aurait elle-même influencé le pouvoir autonome de décision dudit gouverneur au point de ne plus pouvoir se plaindre, à présent, du fait que la décision attaquée a limité l'exercice des compétences du gouverneur; qu'en effet, même en admettant qu'un organe agissant de manière autonome peut s'estimer lié par des instructions émanant de l'autorité pour le compte de laquelle cette compétence est exercée et qu'en ce qui concerne le gouverneur, ces instructions ne sont donc pas tout à fait sans engager ce dernier, la partie défenderesse ne démontre pas que l'autonomie du gouverneur aurait été entravée lors de la formulation de sa proposition d'annulation;

3.2.1. Considérant, enfin, que la partie défenderesse soutient de nouveau dans son mémoire en réponse que la décision attaquée n'est pas une décision susceptible d'être annulée, en tant qu'elle précède un arrêté devant être pris par le gouverneur de province et en tant qu'elle ne limite pas non plus le pouvoir de décision ou d'appréciation du gouverneur puisqu'en cas d'avis défavorable du collège des gouverneurs de province, la loi permet au gouverneur de province de soumettre une seconde proposition d'annulation au collège des gouverneurs de province, alors qu'en l'espèce, le gouverneur de province ne s'est pas résolu à introduire une telle seconde proposition auprès du collège;

3.2.2. Considérant que, dans le mémoire en réplique, la partie requérante conteste le bien-fondé de l'exception et souligne en outre qu'il s'agit d'une "exception particulièrement injuste", dès lors que c'est précisément en raison du manque de motivation de son avis que le collège des gouverneurs de province place le gouverneur de la province de Limbourg dans l'impossibilité de soumettre une nouvelle proposition au collège et "vide totalement de sa substance" semblable nouvelle proposition;

3.3.3. Considérant que, pour les raisons énoncées dans l'arrêt de suspension (considérant 2.3.3.), qui sont réputées avoir été réitérées ici, l'exception est rejetée;

4.1. Considérant que, dans son arrêt n/ 74.293 du 16 juin 1998, le Conseil d'État a jugé recevable et fondé le moyen pris de la violation de l'obligation de motivation matérielle; que, dès lors que la partie défenderesse n'avance pas dans son mémoire en réponse, ni dans son dernier mémoire, d'élément qu'elle n'avait fait valoir dans le cadre de la procédure de suspension, le Conseil d'État peut à présent se limiter à confirmer les énonciations figurant aux points 4.4.1. à 4.4.2.3. de l'arrêt de suspension et, par conséquent, juger le moyen recevable et fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

La demande en intervention de la commune de Fourons dans la procédure en annulation est rejetée.

Article 2.

Est annulée la décision du 3 décembre 1997 par laquelle le collège des gouverneurs de province a émis un avis négatif sur la proposition d'annulation de l'article 2 de la décision du conseil communal de Fourons du 7 octobre 1997.

Article 3.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatorze mille francs, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Les dépens de la demande en intervention, liquidés à la somme de cinq mille francs, sont mis à la charge de la commune de Fourons.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le trente juin 1900 nonante-neuf, par la XIIe chambre, composée de :

MM. J. DE BRABANDERE, président de chambre,
A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'État,

J. BAERT, conseiller d'État,
Mme S. DOMS, greffier.

Le greffier, **Le président,**

S. DOMS **J. DE BRABANDERE**

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63, ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.