

CONSEIL D'ETAT - SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 84.739 du 18 janvier 2000

A. 33.586/V-1189

A. 33.587/V-1190

En cause : **la Commission permanente de contrôle linguistique,**

ayant élu domicile chez
Me Jacques PUTZEYS, avocat,
rue Saint-Bernard 98
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Secrétaire d'Etat à l'Energie,
adjoint au Ministre de la Mobilité et
des Transports,

ayant élu domicile chez
Mes B. et L. CAMBIER, avocats,
rue J.B. Meunier, 22
1050 Bruxelles,

Partie intervenante :

**le Centre d'étude de l'énergie
nucléaire (C.E.N.),**

ayant élu domicile chez
Me D. D'HOOGE, avocat,
rue H. Wafelaert, 47-51
1060 Bruxelles.

Vu les requêtes, établies l'une en français, l'autre en néerlandais et introduites le 8 octobre 1985, par la Commission permanente de contrôle linguistique (en abrégé : C.P.C.L.) qui tend à l'annulation du refus implicite du Secrétaire d'Etat à

l'Energie de fixer les cadres linguistiques du Centre d'étude de l'énergie nucléaire (en abrégé : C.E.N.);

Vu la requête du 19 août 1986, par laquelle le C.E.N. demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 26 août 1986, accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu l'ordonnance du 18 novembre 1987, joignant les causes;

Vu les rapports établis respectivement par Mme F. GEENS, premier auditeur, et M. Jacques SALMON, auditeur, sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 25 mai 1988 ordonnant le dépôt au greffe des rapports et des dossiers;

Vu la notification des rapports aux parties et vu les derniers mémoires des parties requérante et adverse;

Vu l'ordonnance du 3 novembre 1992 chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général d'un rapport complémentaire;

Vu le rapport établi par Mme GEENS, premier auditeur, sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 4 juillet 1994, ordonnant le dépôt au greffe du rapport complémentaire et des dossiers;

Vu la notification du rapport complémentaire aux parties;

Vu les derniers mémoires des parties requérante et adverse;

Vu les mémoires de la partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 30 septembre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 octobre 1999;

Entendu en son rapport, M. J. DE BRABANDERE, président de chambre;

Entendu, en ses observations, Me P. DE MAEYER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me L. CAMBIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me VANDENDRIESSCHE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. M. ROELANDT, auditeur général;

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

De la recevabilité des recours :

1.1. Considérant que, par lettre du 10 avril 1985, le président de la C.P.C.L., agissant par ordre de cet organisme et se référant à l'article 14, alinéa

2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, a fait sommation au Secrétaire d'Etat à l'Energie de fixer les cadres linguistiques du C.E.N. en exécution des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966; que, le Secrétaire d'Etat précité ayant omis, après expiration d'un délai de quatre mois, de prendre une décision, la C.P.C.L. siégeant sections réunies a décidé, le 5 septembre 1985, de former un recours en annulation contre ce silence, interprété comme une décision de refus;

1.2. Considérant que, dans un mémoire complémentaire, la partie défenderesse déclare renoncer aux écrits qu'elle a déposés antérieurement au cours de la procédure, dans lesquels elle conclut à l'irrecevabilité de la requête, tout comme elle déclare se désister de son argumentation qui tend à démontrer que le C.E.N. ne serait pas placé sous l'autorité des pouvoirs publics;

1.3. Considérant que, compte tenu du désistement susvisé des exceptions par la partie défenderesse, il peut suffire de constater que l'exception fondée sur le caractère non public du C.E.N. se confond avec le fond de la cause, où la question qui se pose est celle de savoir si le C.E.N., en tant qu'organisme visé à l'article 1er, 1° ou 2°, des lois linguistiques coordonnées, est tenu d'avoir des cadres linguistiques; que la question de savoir si le C.E.N. est un organisme de droit public au sens usuel, bien que présentant une connexité avec la première question, n'est pas pertinente en l'espèce, puisque la C.P.C.L. demande l'annulation, non pas d'une décision d'un organe administratif du C.E.N., mais bien d'une décision implicite de refus d'un organe du pouvoir exécutif; que la question de savoir s'il y avait effectivement lieu de prendre une décision en l'espèce concerne une fois

de plus le fond de la cause; qu'enfin, en vertu de l'article 60, § 1er, des lois linguistiques coordonnées, il entre dans la mission légale de la C.P.C.L. de surveiller l'application de ces lois et de faire sanctionner le refus de prendre les mesures nécessaires en cette matière, et qu'en ce qui la concerne, aucune disposition n'exclut l'application de l'article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Du bien-fondé du recours :

2.1. Considérant qu'en un unique moyen, la partie requérante fait valoir que le refus de fixer les cadres linguistiques du C.E.N. constitue une violation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et notamment de leurs articles 1er, § 2, 2°, et 43 à 46; qu'à cet égard, la partie requérante soutient que le C.E.N. est chargé d'une mission dépassant les limites d'une entreprise privée et qui lui fut confiée, par les pouvoirs publics, dans l'intérêt général, notamment dans la mesure où il a pour mission d'entreprendre, à la demande des pouvoirs publics, toute recherche ou coordination de telles recherches faisant appel aux moyens du C.E.N. (article 3, 3°, des statuts) et d'exécuter à la demande du gouvernement des opérations d'inspection et de vérification de caractère technique (article 4, 3°, des statuts); qu'elle soutient en outre que, dès lors que le Centre est placé sous l'autorité d'un pouvoir public, il tombe sous l'application des dispositions des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, relatives à l'organisation des services, au statut du personnel et aux droits acquis par celui-ci, et que le Centre doit, dès lors, disposer de cadres linguistiques fixés par le Roi

sur la proposition du Ministre des Affaires économiques;

2.2. Considérant que, selon la partie intervenante, l'activité du C.E.N. n'est pas celle d'un service public et ne constitue pas, dès lors, une mission dépassant les limites d'une entreprise privée, que l'intervention de l'Etat en faveur du C.E.N. n'implique pas non plus que le Centre assume une mission que la loi ou les pouvoirs publics lui ont confiée dans l'intérêt général; que, selon la partie intervenante, le C.E.N. est un organisme de droit privé au sens strict, créé conformément à la loi du 27 juin 1921, et non un service public; qu'en outre, selon la partie intervenante, le Centre n'est pas placé sous l'autorité d'un pouvoir public, ainsi que l'allègue la partie requérante, puisque le fait que de nombreuses autorités administratives s'adressent à lui pour entreprendre des opérations de recherche, d'inspection et de vérification déterminées est en soi contraire à l'idée même que ces pouvoirs publics auraient une autorité sur le Centre; que la convention du 1er février 1963, conclue avec l'Etat, et qui est invoquée par la partie requérante, n'a d'autre objet que de permettre à l'Etat de contrôler l'utilisation des subventions accordées; que les commissaires du gouvernement, désignés en vertu de cette convention, ne peuvent influencer les décisions du conseil d'administration et que le Ministre -qui ne peut se substituer- ne peut s'opposer à ces décisions, sur recours du commissaire du gouvernement, que s'il s'agit de l'utilisation de subventions; que, selon la partie intervenante, tel est également le cas en ce qui concerne les autres dispositions de la convention précitée; que, selon la partie intervenante, ni la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, ni l'arrêté royal d'exécution n° 99 du 18 octobre 1982,

relatif à l'assainissement des finances du C.E.N. ne peuvent fournir d'arguments en faveur de la thèse de la partie requérante, l'arrêté précité accordant au gouvernement un pouvoir de substitution qui reste limité à l'élaboration de mesures de redressement financier et cela uniquement pour le cas où le conseil d'administration n'aurait pas proposé avant le 20 novembre 1987 les mesures nécessaires; que d'ailleurs, si l'arrêté royal n° 99 du 18 octobre 1982 avait créé un organisme dans l'administration duquel se constate la prépondérance de l'Etat, il l'aurait fait en violation de la loi d'attribution du 2 février 1982;

2.3.1. Considérant que l'article 1er, §§ 1er et 2, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, est formulé comme suit :

"Article 1er, § 1er. Les présentes lois coordonnées sont applicables :

1° aux services publics centralisés et décentralisés de l'Etat, des provinces, des agglomérations, des fédérations de communes et des communes, dans la mesure où ils ne sont pas régis, au point de vue de l'emploi des langues par une autre loi;

2° aux personnes physiques et morales concessionnaires d'un service public ou chargées d'une mission qui dépasse les limites d'une entreprise privée et que la loi ou les pouvoirs publics leur ont confiée dans l'intérêt général;

(...)

§ 2. Les différents services (...)

A moins qu'elles ne soient soumises à l'autorité d'un pouvoir public, les personnes visées au § 1er, 2°, ne tombent pas sous l'application des dispositions des présentes lois coordonnées relatives à l'organisation des services, au statut du personnel et aux droits acquis par celui-ci."

2.3.2. Considérant qu'il résulte de l'article 1er, § 2, alinéa 2, précité, que, si elles sont placées sous l'autorité d'un pouvoir public, les personnes morales visées à l'article 1er, § 1er, 2°, sont effec-

tivement soumises aux dispositions des lois linguistiques coordonnées qui y sont citées, y compris les articles 43 à 46, qui rendent obligatoire la fixation de cadres linguistiques;

2.3.3. Considérant que pour répondre à la question de savoir si le C.E.N. est soumis aux dispositions précitées, il n'appartient pas, en principe, au Conseil d'Etat, d'examiner lui-même si le C.E.N. est un service ou un organisme public au sens normalement attaché à ces termes, les lois coordonnées disposant elles-mêmes quelles personnes physiques ou morales y sont soumises; que l'article 1er de ces lois établit d'ailleurs, en son paragraphe 1er, une nette distinction entre 1°, les services publics décentralisés ou non, y compris les "établissements publics" (cf. l'avis du Conseil d'Etat au sujet de l'article 1er du projet de loi sur l'emploi des langues en matière administrative, Chambre, session 1961-1962, n° 331/1), et 2°, les autres, y compris même les personnes physiques et morales de droit privé, (cf. notamment le rapport de la Commission de l'Intérieur, Chambre, session 1961-1962, 331, n° 2, pp. 6-7) pour autant qu'ils soient chargés d'une mission dépassant les limites d'une entreprise privée et qui leur a été confiée par les pouvoirs publics;

2.3.4.1. Considérant que la première question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si le C.E.N. est chargé d'une mission d'intérêt général qui lui a été confiée par les pouvoirs publics; que les articles 3 et 4, constituant le titre II des statuts du C.E.N., approuvés par arrêté royal du 23 juillet 1957, sont formulés comme suit dans la rédaction qui était en vigueur à l'époque où fut formé le présent recours :

"Titre II. - Objet.

Art. 3. Le Centre a pour mission d'entreprendre :
1° toute recherche relative aux applications
de l'énergie nucléaire ainsi que de promouvoir et

d'encourager l'étude scientifique et technique de telles applications;

2° des recherches de technologie avancée dans le cadre d'autres sujets figurant aux programmes scientifiques ou technologiques du pays;

3° à la demande des pouvoirs publics, toute recherche ou coordination de telles recherches faisant appel aux moyens du C.E.N.

Art. 4. En ordre principal, et dans le cadre de sa mission, l'activité du Centre consistera :

1° A. En ce qui concerne sa mission définie à l'article 3, 1° :

a) à réunir et à tenir à jour la documentation scientifique et technique;

b) à entreprendre des études, recherches et travaux d'ordre scientifique, technique et technologique;

c) à promouvoir, encourager et subsidier des études et des recherches;

d) à promouvoir la formation du personnel spécialisé de tous niveaux dans les diverses disciplines;

B. En ce qui concerne ses missions définies à l'article 3, 2° : à s'efforcer d'utiliser au maximum son potentiel en moyens techniques et en personnel sans entraver le déroulement normal des activités définies à l'article 3, 1°, et en coordination avec les autres organismes existants et avec l'industrie;

2° à mettre à la disposition de toute personne ou organisme intéressés et aux conditions qu'il détermine, les produits découlants de ses travaux, les brevets pris par lui, éventuellement en commun avec des tiers, ainsi que les résultats de ses études, recherches et travaux;

3° à exécuter éventuellement, à la demande du gouvernement, des opérations d'inspection et de vérification de caractère technique.";

que ces objectifs statutaires indiquent manifestement qu'il s'agit d'une mission d'intérêt général, confiée au C.E.N. par les pouvoirs publics; qu'il est d'ailleurs de notoriété publique que tout ce qui se rapporte à l'énergie nucléaire représente un intérêt économique et stratégique considérable, tandis que les dangers que l'énergie nucléaire peut entraîner pour la population sont incontestablement affaire de l'autorité;

2.3.4.2. Considérant qu'il convient de constater au surplus, à ce sujet, que les frais de fonctionnement du

C.E.N. ont été couverts dans leur quasi-totalité (à raison de 95 % environ) par des subventions de l'autorité, ainsi qu'il fut remarqué, à la Chambre des Représentants par M. Harmel, député, lors de l'élaboration de la loi linguistique de 1963 (Chambre, Ann. Parl., 1962-1963, 11 juillet 1963, p. 7);

2.3.4.3. Considérant que l'article 19 des statuts du C.E.N. dispose qu'outre les dispositions prévues par les statuts, ses relations avec les pouvoirs publics seront réglées par voie de convention à intervenir avec le Ministre des Affaires économiques et de l'Energie, convention qui ne peut, dès lors, être considérée comme une convention de droit privé, au sens strict, mais qui constitue une annexe aux statuts; que la convention signée le 1er février 1963 en exécution de cette disposition statutaire, et dont le préambule prend en considération "l'importance primordiale pour l'économie nationale du développement des applications de l'énergie nucléaire", dispose en son article 1er que les subsides accordés par l'Etat -constituant, ainsi qu'il a déjà été relevé, la quasi-totalité des frais de fonctionnement- ne peuvent être utilisés à des fins qui ne rencontrent pas l'approbation du Ministre des Affaires économiques et de l'Energie;

2.3.4.4. Considérant qu'il convient de conclure de ce qui précède que les pouvoirs publics ont chargé le C.E.N. d'une mission d'intérêt général, dépassant les limites d'une entreprise privée;

2.3.5. Considérant que la seconde question est de savoir si le C.E.N. est placé sous l'autorité d'un pouvoir public; que sur ce point, il convient de constater que parmi les 31 membres qui composent le conseil d'administration du Centre, conformément aux statuts tels qu'ils étaient en vigueur à l'époque où

fut formé le présent recours, 10 sont présentés par le gouvernement et 8 par les milieux scientifiques de l'enseignement et de la recherche -dont la majorité peuvent être considérés comme des établissements publics au sens strict; qu'en vertu de l'article 7, ces membres sont nommés par le Ministre des Affaires économiques, dès lors qu'aux termes de cette disposition, il est pourvu à toute vacance par les soins du Ministre; que d'ailleurs, aux termes de l'article 2 de la convention précitée, conclue le 1er février 1963 en exécution des statuts, les délégués du gouvernement assistent aux réunions du conseil d'administration et du bureau et le conseil d'administration doit être convoqué chaque fois qu'un délégué du gouvernement en fait la demande et qu'aux termes de l'article 3 chaque délégué du gouvernement peut prendre son recours contre les décisions qu'il estime contraires à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général, recours sur lequel statue le Ministre des Affaires économiques et de l'Energie; que toujours en vertu de cette convention, les Ministres des Affaires économiques et des Finances exercent le contrôle du budget et des comptes du C.E.N.; que la convention ne limite pas expressément ces différentes formes de contrôle gouvernemental à l'utilisation de fonds publics et, même s'il faut considérer qu'elle s'y limite, la circonstance que la majeure partie des ressources du C.E.N. consiste en subventions de l'Etat implique un contrôle quasi total des pouvoirs publics sur son fonctionnement; que sur la base des statuts, tels qu'ils étaient en vigueur à l'époque où fut formé le présent recours, et de la convention de 1963, la réponse à la seconde question doit d'ores et déjà être affirmative; qu'il est superflu, dès lors, d'examiner dans quelle mesure l'arrêté royal n° 99 du 18 octobre 1982 relatif à l'assainissement des finances du C.E.N. et ses modifications opérées par les arrêtés royaux n° 191 du 30 décembre

1982 et n° 515 du 31 mars 1987 ont renforcé l'emprise de l'Etat sur le C.E.N. et dans quelle mesure ces arrêtés royaux sont conformes aux lois attribuant en l'espèce des pouvoirs spéciaux au Roi;

2.3.6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le C.E.N. est, au sens de l'article 1er, § 1er, 2°, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, une personne morale chargée d'une mission dépassant les limites d'une entreprise privée et que les pouvoirs publics lui ont confiée dans l'intérêt général, et que le C.E.N. est également placé sous l'autorité d'un pouvoir public au sens de l'article 1er, § 2, des mêmes lois; qu'en tant que service dont l'activité s'étend à tout le pays, le C.E.N. est, dès lors, soumis aux dispositions de ces lois coordonnées qui sont relatives à la fixation des cadres linguistiques; que l'unique moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé le refus implicite du Secrétaire d'Etat à l'Energie de fixer des cadres linguistiques pour le Centre d'étude de l'énergie nucléaire.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 11.000 francs sont mis à la charge de l'Etat belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le dix-huit janvier deux mille, par la Ve chambre du Conseil d'Etat, composée de :

MM. J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
P. LIENARDY,	conseiller d'Etat,
L. HELLIN,	conseiller d'Etat,
Mme Chr. NOTEBAERT,	greffier.

Le Greffier,

Le président,

Chr. NOTEBAERT.

J. DE BRABANDERE.