CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 94.345 du 27 mars 2001

A. 77.683/V-1516.

En cause :

1. **la Communauté française,**
   représentée par son Gouvernement,
2. **la Région wallonne,**
   représentée par son Gouvernement,
3. **Jacqueline GREGOIRE,**

ayant élu domicile chez
Me M. UYTTENDAELE, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue Capitaine Crespel 2-4

contre :

la Région flamande,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me P. VAN ORSHOVEN, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
avenue Emile Max 149.

L E C O N S E I L D'E T A T, Ve C H A M B R E,

Vu la requête introduite le 27 février 1998 par laquelle LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE, LA RÉGION WALLONNE et Jacqueline GREGOIRE demandent l'annulation de la circulaire BA-97/22 du 16 décembre 1997 du Ministre flamand des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement, relative à l'emploi des langues dans les administrations communales de la région de langue néerlandaise;

Vu l'arrêt n° 74.966 du 7 juillet 1998 rejetant la suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par les parties requérantes;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. M. ROELANDT, auditeur général, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 9 mars 2000, 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 16 janvier 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 février 2001, remise par ordonnance du 5 février 2001 à l'audience publique du 15 mars 2001 à 14.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me B. STAELENS et Me P. VAN ORSHOVEN, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

1. Considérant que les éléments de la cause ont été exposés dans l'arrêt précité n° 74.966 du 7 juillet 1998;

2. Considérant qu'il faut déduire de la requête des parties requérantes que l'objet de leur demande se limite, d'une part, à la disposition de la circulaire attaquée 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, aux mots «dans la mesure où ils en font expressément la demande à chaque fois» (p. 3, alinéa 1er, dernier membre de phrase, de la circulaire) et, également dans l'introduction, aux mots «réitérée dans chaque cas»(p. 3, alinéa 3, neuvième ligne), et, d'autre part, à 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);

3.1.1. Considérant que la partie défenderesse 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 défenderesse, "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 défenderesse fait référence à l'arrêt n° 22/98 de la Cour d'arbitrage;

3.1.2. Considérant que les première et deuxième parties requérantes justifient leur intérêt comme suit : - dans leur requête introductive, elles se réfèrent à la notion de loyauté fédérale et soutiennent, à cet égard, que selon l'article 143, § 1er, 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; 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 cet ordonnancement fédéral et puissent, le cas échéant, demander l'annulation des actes qui ne respectent pas cette répartition de compétences; 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 1er 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; 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 prérogatives des deux

requérantes 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, notamment dans le cas de la Région wallonne; qu'enfin, il ne serait ni cohérent, ni raisonnable de nier l'intérêt des deux requérantes, alors qu'elles peuvent saisir à titre préventif le Comité de concertation et peuvent également demander un avis motivé à la section de législation du Conseil d'Etat; que le présent recours en annulation constitue la suite logique de l'intervention préventive et revêt un caractère de rétablissement du droit;

- dans leur mémoire en réplique, les deux premières parties requérantes maintiennent qu'elles ont un intérêt au respect des règles répartitrices de compétences; 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; ainsi, 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 pas pour obtenir l'annulation d'une norme visée par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; dans les deux cas, il y va du respect des règles répartitrices de compétences; 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;

- dans leur dernier mémoire, les première et deuxième parties requérantes répondent à la conclusion du rapport de l'auditorat, selon laquelle ces parties ne peuvent agir pour protéger des minorités linguistiques situées

dans une autre région linguistique, ni pour préserver leurs propres compétences qu'elles ne sont pas empêchées d'exercer en l'espèce et dont elles connaissent les limites du fait que les arrêts du Conseil d'Etat sont publics, ni dans l'intérêt de la loyauté fédérale qui est préservée par le règlement des conflits d'intérêts; elles soutiennent à ce propos que le fait que l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne contient aucune disposition relative à l'intérêt des entités fédérées à poursuivre l'annulation d'actes administratifs portant atteinte au système de répartition de compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions, peut s'expliquer par la circonstance que le processus de fédéralisation est postérieur à l'adoption de la disposition législative précitée; or, toutes les dispositions adoptées depuis 1980 consacrent l'intérêt légitime des entités fédérées à exiger le respect des règles de répartition des compétences; elles se réfèrent en cela à l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, aux articles 2 à 6 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et à l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, qui ne sont, comme l'a admis la Cour d'arbitrage (arrêts 1/85 et 70/88), que l'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; par la suite, cette jurisprudence de la Cour d'arbitrage a du reste été érigée en norme par le législateur spécial lorsqu'il a modifié, en 1988, l'article 2 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, en sorte qu'une distinction a été établie entre, d'une part, l'Etat fédéral et les entités fédérées qui se sont vu reconnaître un intérêt manifeste et, d'autre part, les autres intéressés potentiels qui devaient démontrer un intérêt à agir; elles soulignent également qu'il serait incohérent de leur dénier un contrôle "curatif" à l'encontre de

la circulaire contestée, alors qu'elles ont effectivement pu exercer une forme de contrôle "préventif" en saisissant le comité de concertation; la deuxième requérante souligne en outre qu'il est de son intérêt de connaître les limites de ses propres compétences, afin de savoir dans quelle mesure elle peut adapter le régime linguistique des communes à facilités situées sur son territoire et que s'il est vrai que les décisions du Conseil d'Etat sont publiques, dans l'hypothèse où elles reconnaîtraient la compétence des entités fédérées en l'espèce, celles-ci devraient pouvoir prendre toutes les mesures nécessaires afin d'exercer effectivement cette compétence, ce qui entraînerait des conséquences budgétaires diverses, en sorte que sur ce plan aussi, elle a dès lors intérêt à faire valoir ses arguments;

3.1.3. Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie défenderesse fait valoir pour sa part que devant la Cour d'arbitrage, la condition de l'intérêt n'est pas supprimée à l'égard de l'Etat et des entités fédérées, mais uniquement en ce qui concerne leurs gouvernements et assemblées parlementaires respectifs et qu'une éventuelle différence entre la Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat concernant l'intérêt requis est délibérément voulu, puisque les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ont, elles aussi, été modifiées à maintes reprises après la réforme de l'Etat, dans le but précisément de tenir compte des situations nouvelles découlant de cette réforme, sans pour autant que le législateur ait apporté quelque modification à la condition de l'intérêt à l'annulation par le Conseil d'Etat;

3.2.1.1. Considérant que les première et deuxième parties requérantes relèvent à bon droit que la règle énoncée à l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage fait une distinction

entre les organes de droit public visés aux 1° et 3° -le Conseil des ministres fédéral, les gouvernements de communauté et de région et les présidents des assemblées législatives agissant à la demande de deux tiers de leurs membres- d'une part, et les personnes physiques ou morales visées au 2°, d'autre part; qu'en ce qui concerne les premiers, le législateur spécial a institué la présomption que ces organes de droit public justifient en tout état de cause d'un intérêt légitime pour ester en justice devant la Cour d'arbitrage, alors qu'en ce qui concerne les dernières, l'intérêt doit être démontré dans chaque cas; qu'en revanche, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne comporte pas une telle distinction, en sorte qu'il faut partir du principe que, dès lors que selon l'alinéa 1er de cet article, "toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt" peut introduire un recours, l'intérêt n'est pas davantage présumé en ce qui concerne les organes de droit public qui forment un recours en suspension ou en annulation devant le Conseil d'Etat; que selon les première et deuxième parties requérantes, tel serait toutefois le cas dans la mesure où il s'agit de modalités d'exécution relatives à des matières pour lesquelles la Constitution ou les lois spéciales ont fixé des règles visant à déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions;

3.2.1.2. Considérant que dans la mesure où certains organes de l'Etat fédéral et des entités fédérées peuvent poursuivre devant la Cour d'arbitrage l'annulation de dispositions législatives émanant du législateur fédéral ou des conseils des entités fédérées sans devoir démontrer concrètement leur intérêt, ce sont toutefois d'autres règles strictes qui régissent la recevabilité : la décision d'introduire le recours doit être prise par l'ensemble du Conseil des ministres ou, le cas échéant, par l'ensemble du gouvernement ou par une majorité des

deux tiers d'une assemblée législative, ce qui, combiné avec la constatation qu'il s'agit d'un recours formé contre un acte de portée générale ayant force de loi et que le motif de nullité invoqué ne peut consister que dans une méconnaissance des normes relatives à la répartition des compétences entre l'Etat et les entités fédérées, ou des dispositions constitutionnelles relatives au principe d'égalité et à la liberté d'enseignement, conduit à conclure que l'intérêt est présumé exister sans qu'il doive à nouveau être démontré; que cette conclusion ne peut toutefois s'étendre aux recours formés devant le Conseil d'Etat, faute d'indication à cet effet dans le texte des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ou dans les travaux préparatoires des diverses lois qui ont réalisé la réforme de l'Etat ou qui, par voie de conséquence, ont modifié les lois coordonnées précitées;

3.2.2. Considérant qu'il ne résulte pas davantage de la constatation que les première et deuxième parties requérantes peuvent saisir le comité de concertation qu'elles ont intérêt à attaquer le régime concerné par recours en annulation; qu'en effet, le règlement des conflits d'intérêts, comme son nom l'indique, a pour objet d'aboutir à un compromis sur des matières à propos desquelles les diverses composantes de l'Etat estiment que leurs intérêts sont lésés ou menacés, sans qu'il faille pour autant invoquer une violation des règles répartitrices de compétences; qu'en d'autres mots, soulever un conflit d'intérêts est le moyen adéquat pour inciter l'Etat fédéral ou d'autres entités reconnues par la Constitution à respecter la loyauté fédérale par la voie d'une concertation politique, mais que cela ne permet pas pour autant d'aboutir de cette manière à une solution contraignante; qu'au demeurant, lorsqu'un conflit d'intérêts génère par ailleurs un conflit de compétence, l'article 32, §§ 5 et 6, de la loi ordinaire du 9 août 1980 prévoit que la procédure de règlement d'un

conflit d'intérêts sur la même matière est suspendue ou clôturée; que le conflit de compétence doit alors être tranché par l'organe juridictionnel compétent, auquel se pose la question de savoir dans quelle mesure celui qui le saisit du conflit a un intérêt ou doit justifier d'un intérêt à dénoncer l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué;

3.2.3.1. Considérant que la question se pose donc de savoir si les première et deuxième parties requérantes ont intérêt à attaquer un règlement par hypothèse obligatoire (une circulaire) édicté par un organe de la Région flamande ou de la Communauté flamande (le Ministre flamand des Affaires intérieures) à propos de l'emploi des langues en matière administrative dans certaines communes de la Région flamande dotées d'un régime linguistique spécial;

3.2.3.2. Considérant que l'article 129 de la Constitution dispose ce qui suit :

> "Art. 129. § 1er.- Les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour :
> 1° les matières administratives;
> (...)
> § 2. - Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne :
> - les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés. Pour ces communes, une modification aux règles sur l'emploi des langues dans les matières visées au § 1er ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa;
> (...)";

3.2.3.3. Considérant que selon ces dispositions, la compétence des communautés en ce qui concerne la réglementation de l'emploi des langues en matière administra-

tive est limitée territorialement, d'une part, à la région de langue française et, d'autre part, à la région de langue néerlandaise, étant entendu que pour ce qui est des communes dotées d'un régime linguistique spécial, cette compétence relève du législateur fédéral spécial et qu'aucune compétence ou participation n'est attribuée en cette matière aux organes d'une autre communauté linguistique;

3.2.3.4. Considérant, par conséquent, 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; 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; que le cas échéant, cette méconnaissance ne pourrait être invoquée que par l'autorité fédérale;

3.2.3.5. Considérant qu'il n'appartient pas à la Communauté française pas plus, de toute évidence, qu'à la Région wallonne d'agir pour défendre l'intérêt de tiers; que comme la Cour d'arbitrage l'a jugé dans ses arrêts n° 54/96 du 3 octobre 1996 et n° 22/98 du 10 mars 1998, il appartient à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences propres, d'assurer la protection de minorités, notamment en vue du respect de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 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 unilingues de la Belgique, dont la langue n'est pas la leur;

3.2.3.6. Considérant que "l'intérêt général" qui doit être observé en tant qu'élément de la loyauté fédérale s'identifie à l'intérêt de tout citoyen à voir respecter la loi, et non à un intérêt individualisé d'une autorité qui se trouve diminuée, lésée ou désavantagée dans l'exercice de ses compétences;

3.2.3.7. Considérant que dans la mesure où la deuxième partie requérante se réfère à l'intérêt qu'elle a à connaître les limites de ses propres compétences et à pouvoir prendre à temps toutes les mesures nécessaires, même sur le plan budgétaire, afin de pouvoir exercer effectivement cette compétence, cet intérêt ne présente pas non plus un caractère direct; qu'en effet, il y va de l'intérêt de chacun de savoir comment la loi est interprétée par le juge et les décisions du Conseil d'Etat sont publiques; qu'en outre, cette partie requérante ne rend pas plausible que, dans l'hypothèse où l'acte attaqué ne serait pas annulé, elle s'en trouverait contrainte d'instaurer elle-même un régime identique à l'égard de communes qui, par ailleurs, sont soumises à un autre régime linguistique, ou, dans l'hypothèse où l'acte serait annulé, elle devra instaurer un autre régime ou adopter une ligne de conduite déterminée, alors que les problèmes budgétaires éventuels qui en résulteraient ne pourront se poser que lorsque certaines décisions auront été prises;

3.2.4. Considérant, par conséquent, que la Communauté française et la Région wallonne n'ont pas d'intérêt légitime au présent recours en annulation et que, dans la mesure où ce recours a été formé par elles, il y a lieu de le rejeter; que, dès lors, seule la troisième requérante demeure partie à la cause, en sorte qu'il convient de constater qu'il n'est plus satisfait à l'article 61, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui prévoit que sont dévolues à la chambre bilingue toutes

les affaires mues entre parties soumises à la législation sur l'emploi des langues en matière administrative et appartenant à des régimes linguistiques différents; que le recours ayant, dans ces conditions, été introduit par un requérant non soumis à la législation linguistique et l'affaire se situant dans la région de langue néerlandaise, il incombe à une chambre néerlandaise, en application de l'article 53 alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et de l'article 39, § 1er, combiné avec l'article 17, § 1er, a, 1°, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, d'en poursuivre l'examen,

D E C I D E :

Article 1er.

Le recours introduit par la Communauté française et par la Région wallonne est rejeté.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

L'affaire est renvoyée au rôle général pour être distribuée à une chambre néerlandaise.

Article 4.

Les dépens du recours introduit par la Communauté française et la Région wallonne, liquidés à la somme de 28.000 francs, sont mis à la charge de ces parties requérantes, à concurrence de 14.000 francs chacune.

Les dépens du recours introduit par Jacqueline GREGOIRE sont réservés afin que la chambre compétente y statue.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-sept mars deux mille un, par la Ve chambre du Conseil d'Etat, composée de :

MM.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	A. BEIRLAEN,	président de chambre,
Mmes	S. GEHLEN,	conseiller d'Etat,
	Chr. NOTEBAERT,	greffier.

Le greffier, Le président,

Chr. NOTEBAERT. J. DE BRABANDERE.