

Numéro du rôle : 13
Arrêt n° 17 du 26 mars 1986

En cause : le recours en annulation du décret de la Communauté française du 26 juin 1984 "assurant la protection de l'usage de la langue française pour les mandataires publics d'expression française", introduit par l'Exécutif flamand le 12 octobre 1984.

La Cour d'arbitrage,

composée de :

Messieurs les présidents E. GUTT et J. DELVA,
Madame et Messieurs les juges I. PETRY, W. CALEWAERT, J. SAROT, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, J. WATHELET, K. BLANCKAERT, D. ANDRE, L.P. SUETENS et M. MELCHIOR,
et de Monsieur le greffier L. POTOMS,

l'audience étant présidée par Monsieur J. DELVA,

a rendu l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête du 10 octobre 1984, envoyée par lettre recommandée à la poste le 12 octobre 1984, l'Exécutif flamand demande d'annuler le décret de la Communauté française du 26 juin 1984 "assurant la protection de l'usage de la langue française pour les mandataires publics d'expression française".

Dans la même requête, la suspension dudit décret est également demandée.

II. LA PROCEDURE

Par ordonnance du 13 décembre 1984, le président en exercice a désigné les membres du siège de la Cour conformément aux articles 46, § 1, 48 et 49 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 31 janvier 1985.

Les notifications, prescrites par les articles 59, § 2, et 113 de la loi organique du 28 juin 1983, ont été faites par lettres recommandées déposées à la poste le 21 janvier 1985 et remises aux destinataires le 22 janvier 1985 suivant la date de la poste figurant sur les avis de réception.

Par requête du 15 février 1985, envoyée le même jour par pli recommandé à la poste, le Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française demande la prorogation du délai prévu par l'article 69 de la loi organique du 28 juin 1983 pour l'introduction d'un mémoire.

Par ordonnance du 20 février 1985, le Président en exercice a prorogé ledit délai jusqu'au 4 mars 1985.

L'Exécutif de la Région wallonne a introduit un mémoire le 22 février 1985.

L'Exécutif de la Communauté française a introduit un mémoire le 1er mars 1985.

L'Exécutif flamand a déposé des conclusions le 12 mars 1985 et des conclusions additionnelles le 19 mars 1985 au greffe de la Cour.

Le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu a été prorogé de six mois par ordonnance de la Cour du 28 mars 1985 et jusqu'au 12 avril 1986 par ordonnance du 3 octobre 1985.

Par arrêt du 5 avril 1985, la Cour a rejeté la demande en suspension du décret de la Communauté française du 26 juin 1984 précité.

L'Exécutif flamand a déposé au greffe de la Cour des "deuxièmes conclusions" le 18 avril 1985.

L'Exécutif de la Région wallonne a déposé au greffe de la Cour des conclusions le 20 mai 1985.

Par ordonnance du 30 octobre 1985, le président en exercice a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 5 décembre 1985, la Cour a déclaré que l'affaire est en état et a invité les parties à s'expliquer plus amplement sur la question suivante : "dans quelle mesure l'objet du décret, tel qu'il résulte de son article 2, §§ 1 et 2, se situe-t-il dans les compétences matérielles du législateur décentral tel que celles-ci sont définies à l'article 59bis, § 3, 1° de la Constitution."

Par la même ordonnance, le jour de l'audience a été fixé au 7 janvier 1986.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties par lettres recommandées déposées à la poste les 9 et 11 décembre 1985 et remises aux destinataires les 10, 12 et 15 décembre 1985 suivant la date de la poste figurant sur les avis de réception; les avocats des parties ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées déposées à la poste le 9 décembre 1985 et remises aux destinataires le 10 décembre 1985 suivant la date de la poste figurant sur les avis de réception.

L'Exécutif flamand a déposé le 23 décembre 1985 des "troisièmes conclusions" au greffe de la Cour.

L'Exécutif de la Région wallonne a déposé des "deuxièmes conclusions" au greffe le 7 janvier 1986.

L'Exécutif de la Communauté française a déposé au greffe un mémoire additionnel le 7 janvier 1986.

A l'audience du 7 janvier 1986 :

- ont comparu: Me P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles, Me P. LEGROS et Me S. MOUREAUX, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts 19 ad, 1040 Bruxelles et Me M. PARDES, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Région wallonne, avenue des Arts 19H, 1040 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs, Monsieur F. DEBAEDTS et Madame I. PETRY, ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure a été poursuivie conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

III. EN DROIT

1. Objet du décret

1. Le décret entrepris a été adopté par le Conseil de la Communauté française le 26 juin 1984. Il a été sanctionné et promulgué à la même date et a été publié au Moniteur belge du 6 juillet 1984.

2. Suivant son intitulé, le décret vise la protection de l'usage de la langue française pour les mandataires publics d'expression française.

L'article 1er du décret dispose qu'il s'applique :

1° A tous les mandataires publics qui sont d'expression française; un certain nombre d'indications ou de présomptions sont énumérées, qui doivent permettre de déterminer qui est d'expression française;

2° Aux assemblées, conseils, collèges et organismes composés en tout ou en partie de mandataires élus qui sont situés soit dans la région unilingue française, soit dans la région bilingue de Bruxelles-capitale s'ils gèrent tout ou partie de leurs services en langue française, ou qui ont un lien quelconque avec la Communauté française.

L'article 2 contient l'objet proprement dit du décret; il dispose :

1° que l'usage de la langue française est licite pour les mandataires ainsi que dans les assemblées, conseils, collèges et organismes visés à l'article 1er;

2° que l'incapacité de comprendre, parler ou écrire une langue autre que la langue française ne peut en aucun cas être invoquée à l'encontre des mandataires visés à l'article 1er, 1°, ou de ceux qui siègent dans les assemblées, conseils, collèges et organismes visés à l'article 1er, 2°.

L'article 3 confie les mesures d'exécution à l'Exécutif de la Communauté française.

L'article 4 dispose à titre transitoire que toute décision, même de caractère juridictionnel, prise antérieurement à la promulgation du présent décret en violation des droits qu'il consacre, doit être considérée comme dépourvue d'effet juridique.

L'article 5 fixe les sanctions pénales qui s'attachent aux infractions audit décret.

L'article 6 fixe la date d'entrée en vigueur du décret.

2. En ce qui concerne la recevabilité des mémoires et du recours proprement dit

L'arrêt du 5 avril 1985, rendu sur la demande de suspension du décret attaqué, a statué définitivement sur les exceptions de non-recevabilité qui avaient été soumises à la Cour.

3. Au fond

Premier moyen

3.A.1. L'Exécutif flamand allègue, dans un premier moyen, que le décret attaqué est entaché d'un excès de compétence territoriale, étant donné que les facteurs de rattachement utilisés ne permettent pas de constater un lien réel et évident entre l'aire de compétence du Conseil de la Communauté française et la situation que l'on entend régler. L'Exécutif flamand fonde ce moyen sur l'argumentation suivante.

Le décret s'applique aux "mandataires publics dont la langue maternelle est le français ou qui sont d'expression française". Ces critères ne présentent aucun lien avec l'aire de compétence du Conseil de la Communauté française, qui n'est pas délimitée au niveau personnel, mais bien au niveau territorial. Cette aire de compétence est en effet limitée à la région de langue française.

De même, les présomptions sur base desquelles il faut établir si un mandataire public est d'expression française n'entraînent pas de lien ou du moins pas de lien constitutionnellement acceptable avec l'aire de compétence de la Communauté française.

Le décret s'applique aux "assemblées, conseils, collèges et organismes généralement quelconques composés en tout ou en partie de mandataires élus" qui doivent, en outre, répondre à une des quatre conditions complémentaires énoncées.

L'Exécutif flamand n'a aucune objection contre la première de ces conditions, à savoir être établi dans la région unilingue française, étant donné que sa réalisation localise la situation réglée dans l'aire de compétence de la Communauté française.

La deuxième condition concerne les institutions "établies dans la région bilingue de Bruxelles-capitale et qui gèrent tout ou partie de leurs services en langue française".

Selon l'Exécutif flamand, cette condition est contraire tant à l'article 59bis, § 4, alinéa 1er, de la Constitution, qu'à l'article 59bis, § 4, alinéa 2, de la Constitution.

Toujours selon l'Exécutif flamand, ni la troisième ni la quatrième condition n'indiquent l'existence d'un lien quelconque avec le territoire de la Communauté française.

Au contraire, il estime que ces conditions mettent en lumière le but réel du décret attaqué, c'est-à-dire, régler l'emploi des langues ou permettre l'emploi d'une langue déterminée aux mandataires politiques dans les institutions établies dans les communes périphériques et les communes de la frontière linguistique appartenant à la région de langue néerlandaise.

3.A.2. L'Exécutif de la Communauté française soutient que le constituant a opté pour un système ouvert de répartition de compétences. La référence à un territoire n'a de signification que dans la mesure où il crée une présomption d'appartenance à une communauté. Un conseil de communauté

est compétent pour une communauté de personnes qui parlent la même langue.

Les conseils de communauté disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer les facteurs de rattachement à l'aire de compétence d'une communauté. Les conflits qui en résultent ne trouvent pas leur origine dans un excès de compétence, mais sont de la même nature que les conflits de droit international privé.

Par ailleurs, la partie requérante ne démontre pas l'existence d'un conflit de normes. Le seul conflit qui pourrait exister est un conflit éventuel avec l'article 3bis de la Constitution, tel qu'il est interprété par le Conseil d'Etat. Ce dernier article n'est pas un article répartiteur de compétences, de sorte que la Cour d'arbitrage n'est pas compétente pour contrôler la conformité du décret à cet article.

Quand bien même la partie requérante pourrait démontrer l'existence d'un conflit, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un conflit de normes sans excès de compétence, qui ne peut être résolu que dans le cadre de la procédure préjudicielle.

Ensuite, l'Exécutif de la Communauté française reprend de façon détaillée l'idée qu'une communauté est un ensemble de personnes qui ont la même langue et la même culture, ce qui lui permet de transcender ses limites territoriales. Le fait d'être situé dans une région linguistique déterminée crée seulement une présomption servant à déterminer quel est le législateur communautaire compétent.

On peut trouver une solution à des conflits de normes sans excès de compétence dans l'application des règles de conflits ordinaires que connaissent le droit international privé et le droit interlocal, comme la non-opposabilité de règles relevant du statut des personnes aux lois de police et de sûreté. En l'absence de telles règles, c'est la règle qui revêt la plus haute importance sociale qui doit être prioritaire.

L'Exécutif de la Communauté française soutient ensuite que le décret entrepris n'a pas pour objet de régler l'emploi des langues en matière administrative, mais bien d'assurer la protection de la langue. Le contrôle de constitutionnalité du décret doit se faire à la lumière de cet élément.

Il est ensuite allégué que toutes les situations visées par le décret présentent un lien intense avec la région de langue française.

Pour le surplus, la langue constitue la base d'une communauté, de sorte que le facteur de rattachement choisi ne rencontre certainement aucune objection. Le Conseil de la Communauté française est seul compétent pour protéger la langue française, quel que soit l'endroit où elle est parlée en Belgique.

De même, les présomptions permettant de déduire si quelqu'un est d'expression française ou non ne peuvent rencontrer aucune objection d'inconstitutionnalité. Il s'agit toujours de critères impliquant un lien indiscutable avec la Communauté française.

Vu la jurisprudence de la Cour de cassation, le critère "être situé dans la région bilingue de Bruxelles-capitale et gérer tout ou partie des services en langue française" est un critère parfaitement acceptable. La norme d'une région unilingue s'applique dès lors qu'une personne à laquelle la norme se rapporte a un lien avec la région de langue française ou néerlandaise.

Le critère "gérer en tout ou en partie, subventionner ou reconnaître des institutions qui relèvent de la

Communauté française, ou sont reconnues ou subventionnées par elle, ou dispensent un enseignement en langue française" est parfaitement constitutionnel, étant donné qu'il existe un lien très évident avec la région de langue française. En effet, la Communauté française ne peut gérer, subventionner et reconnaître que des institutions établies dans l'aire de compétence qui lui est attribuée par la Constitution.

Enfin, le critère "appartenir à des institutions qui sont tenues de fournir aux habitants qui le demandent et qui relèvent de leur juridiction, tout ou partie des documents administratifs en langue française ou en traduction française" est également tout à fait constitutionnel. Conformément à la législation existante, tous les services publics établis dans la région de langue française sont tenus d'agir ainsi, de sorte que le lien avec la région de langue française est manifeste.

3.A.3. Dans ses conclusions du 18 avril 1985, l'Exécutif flamand soutient tout d'abord que la loi du 28 juin 1983 ne requiert pas que la partie requérante démontre l'existence d'un conflit de normes, mais seulement la violation d'une règle répartitrice de compétences.

L'Exécutif soutient ensuite que le simple fait que des conflits de normes peuvent être provoqués sans excès de compétence par l'utilisation de divers facteurs de rattachement ne signifie pas qu'il ne peut plus être question d'un excès de compétence dès que des facteurs de rattachement sont utilisés. Les facteurs de rattachement eux-mêmes peuvent être entachés d'excès de compétence. Ce n'est que lorsque différents facteurs de rattachement établissent un lien suffisamment intense entre les faits réglés et la sphère de compétence territoriale qu'il existe un conflit de normes sans excès de compétence. En fait, les conseils de communauté ne disposent pas d'une large compétence discrétionnaire pour déterminer les facteurs de rattachement : le choix en est limité par la Constitution elle-même, celle-ci ayant créé une sphère de compétence territoriale et non personnelle. Le critère "être d'expression française" est donc inconstitutionnel.

Il est ensuite contesté que le décret entrepris ait trait à la protection de la langue. Cette dernière notion concerne les particularités culturelles de la langue et non la prescription ou l'autorisation de son emploi, de telles mesures ressortissant à la notion d'"emploi des langues en matière administrative". Une analyse du contenu du décret montre qu'il a bel et bien trait à cette matière. Il y a donc lieu de contrôler la conformité du décret au seul article 59bis, § 4, alinéa 2, de la Constitution.

Dans ses conclusions, l'Exécutif flamand développe alors plus avant les moyens invoqués dans la requête, particulièrement les arguments relatifs à la pertinence des facteurs de rattachement et aux critères auxiliaires.

3.A.4. Dans ses conclusions du 20 mai 1985, l'Exécutif de la Région wallonne soutient lui aussi tout d'abord qu'en vertu de l'article 107ter de la Constitution, une norme ayant force de loi ne peut être annulée que lorsqu'elle entre en conflit avec une autre norme ayant force de loi. Dès lors que l'Exécutif flamand ne démontre pas l'existence de semblable conflit, la demande en annulation du décret entrepris est irrecevable.

L'Exécutif affirme ensuite que la Cour, statuant au contentieux de l'annulation, n'est pas compétente pour connaître, comme en l'espèce, des conflits qui trouvent leur source dans une détermination différente du champ d'application des décrets en cause. Les organes législatifs des Communautés et des Régions disposent à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire très large, de sorte que la compétence territoriale des législateurs communautaires n'est pas exclusive. Cette thèse a d'ailleurs

été confirmée par la Cour de cassation.

Les facteurs de rattachement utilisés présentent d'ailleurs un lien intense avec la région où les organes de la Communauté française exercent préférentiellement leurs compétences.

3.A.5. Dans ses conclusions du 23 décembre 1985, l'Exécutif flamand, après une analyse du contenu du décret, confirme sa thèse selon laquelle le décret attaqué règle l'emploi des langues au sens tant de l'article 23 que de l'article 59bis, § 3, de la Constitution. Même lorsque l'usage d'une langue déterminée est autorisé, il s'agit d'un règlement de l'emploi des langues.

L'Exécutif flamand expose ensuite que le décret attaqué règle plus particulièrement l'emploi des langues en matière administrative au sens de l'article 59bis, § 3, 1^o, de la Constitution. Cela résulte, d'après l'Exécutif flamand, de la circonstance que le droit à l'usage du français est reconnu à des mandataires publics et que ce même emploi du français est autorisé dans les réunions délibérantes des administrations publiques. L'"emploi des langues en matière administrative" concerne en effet, prétend-il, la langue utilisée lors des rapports avec l'administration - aussi bien par des particuliers que par des organes administratifs - et à fortiori l'emploi des langues au sein de l'administration - lors de l'exercice de la fonction administrative au sens du droit public - tant en service interne que lors des prises de contact des agents de l'autorité avec les administrés.

Dans les conclusions, la question est alors plus précisément posée de savoir si les membres des organes délibérants des administrations publiques "ut singuli" "administrent" également au sens de l'article 59bis, § 3, 1^o, de la Constitution, de sorte que l'emploi par eux d'une langue lors de leurs interventions personnelles peut également être réglé par les communautés.

A cette question, il est d'abord répondu positivement : "parce que la contribution à l'élaboration d'une décision au sein d'un organe de direction délibérant est aussi "administrer", car même si le membre de cette assemblée n'administre pas directement, c'est cependant ce qui se passe pour l'organe dont il fait partie."

La question posée est ensuite qualifiée d'"irrélevante" au motif de la différence existant entre les termes "actes de l'autorité publique" et "matières administratives", respectivement aux articles 23 et 59bis, § 3, 1^o, de la Constitution.

L'Exécutif flamand expose que le législateur décréte peut régler plus sur ce point que le législateur national parce que la notion de "matières administratives" comprend également l'emploi des langues des particuliers dans leurs rapports avec l'administration de sorte que, même à supposer que des mandataires publics qui interviennent à titre individuel aux assemblées délibérantes d'administrations publiques, doivent être considérés comme des particuliers, l'usage qu'ils font de la langue dans ces assemblées est par hypothèse "en relation avec l'administration" et peut donc être réglé par les communautés.

Une dernière question soulevée dans les conclusions est celle de savoir si les législateurs décréteurs puisent dans l'article 59bis, § 3, 1^o, de la Constitution la compétence matérielle leur permettant d'autoriser, comme le fait le décret entrepris, l'usage d'une langue autre que celle de la région linguistique dans laquelle les mandataires publics exercent leur fonction ou dans laquelle les organes administratifs délibérants sont situés.

Abstraction faite du problème de compétence territoriale qui se pose dans ce contexte, la question

susvisée reçoit une réponse positive, eu égard principalement aux travaux préparatoires du texte de la Constitution applicable en l'espèce.

3.A.6. Dans ses conclusions du 7 janvier 1986, l'Exécutif régional wallon maintient son point de vue antérieur selon lequel le décret entrepris trouve son fondement dans l'article 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, et non dans l'article 59bis, § 3, 1^o, de la Constitution. C'est ce qui ressort déjà de l'intitulé du décret attaqué.

Le décret attaqué ne vise nullement à régler l'emploi des langues au sens de l'article 59bis, § 3, de la Constitution, c'est-à-dire qu'il n'a pas pour objet de déterminer dans quelles circonstances la langue française doit ou ne doit pas être utilisée. Le décret attaqué a au contraire pour objet de déclarer licite, et partant de défendre sans en réglementer l'emploi, l'usage de la langue française par les mandataires publics considérés d'expression française selon les critères de l'article 1er, 1^o, du décret.

Le décret attaqué ne vise pas davantage à régler l'emploi de la langue française en matière administrative puisqu'il n'a pas pour objet de régler l'emploi de la langue française par des fonctionnaires publics ou dans des documents officiels, au sens de l'article 1er des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative.

3.A.7. Dans son "mémoire additionnel" du 7 janvier 1986, l'Exécutif de la Communauté française renvoie à ses positions antérieures en ce qui concerne le fondement de la compétence matérielle du décret attaqué et déclare pour le surplus faire siennes les conclusions déposées par l'Exécutif régional wallon le 7 janvier 1986.

Compétence matérielle

3.B.1. L'ordonnance de mise en état pose aux parties la question suivante :

"Dans quelle mesure l'objet du décret tel qu'il résulte de son article 2, § 1er, et 2, se situe-t-il dans les compétences matérielles du législateur décentralisé telles que celles-ci sont définies à l'article 59bis, § 3, 1^o de la Constitution ?"

L'Exécutif flamand soutient que le décret entrepris règle l'emploi des langues en matière administrative au sens de l'article 59bis, § 3, 1^o, de la Constitution. Cette thèse est contestée par l'Exécutif de la Communauté française ainsi que par l'Exécutif régional wallon. Selon eux, le décret trouve son fondement dans l'article 59bis, § 2, 1^o, de la Constitution et dans l'article 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Aux termes de l'exposé des motifs qui précède la proposition de décret, le décret trouve son fondement juridique tant dans l'article 59bis, § 3, 1^o, de la Constitution, que dans l'article 59bis, § 2, 1^o, de la Constitution, telle que cette dernière disposition constitutionnelle a été précisée à l'article 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3.B.2. L'objet du décret attaqué est défini en son article 2. Le paragraphe 1er de cet article dispose que l'usage de la langue française est licite pour les mandataires visés à l'article 1er, 1^o, ainsi que dans les assemblées, conseils, collèges et organismes visés à l'article 1er, 2^o.

Le paragraphe 2 de ce même article dispose que l'incapacité de comprendre, parler ou écrire une

langue autre que la langue française ne peut en aucun cas être invoquée à l'encontre des mandataires visés à l'article 1er, 1°, ou de ceux qui siègent dans les assemblées, conseils, collèges et organismes visés à l'article 1er, 2°.

Bien que l'intention des auteurs de la proposition de décret fût, selon ses développements, plus limitée, la Cour ne peut que constater que les deux premiers articles considérés visent, d'après la terminologie utilisée et d'après le contenu de leurs dispositions, un éventail particulièrement large de mandataires publics et d'organismes publics.

L'article 1er, 2°, pris isolément, vise notamment le Parlement national, le Conseil de la Communauté française, le Conseil de la Région wallonne, les autorités provinciales, les autorités communales et nombre d'autres organes de droit public, tels les C.P.A.S. et les intercommunales.

De la combinaison de cet article avec les dispositions de l'article 2, il résulte toutefois que le Parlement national, le Conseil de la Communauté française et le Conseil régional wallon ne sauraient être visés par le décret, vu que les dispositions de l'article 2 sont sans objet vis-à-vis de ces assemblées et des mandataires qui y siègent.

Le décret est applicable aux membres des assemblées, conseils, collèges et organismes qu'il vise, y compris ceux qui ne sont pas élus. Il règle l'emploi des langues par les mandataires publics tant dans que hors les assemblées, conseils, collèges et organismes qu'il vise.

3.B.3. L'article 59bis, § 2, de la Constitution dispose : "Les Conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret : 1° les matières culturelles;..."

En exécution de cette disposition constitutionnelle, l'article 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose : "Les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution sont : 1° la défense et l'illustration de la langue..."

L'article 59bis, § 2, 1°, tel qu'il a été précisé à l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980, vise la protection de la langue en tant que telle, comme instrument de culture, et non la protection des personnes dans l'usage qu'elles en font.

Par conséquent, l'objet du décret ne peut trouver son fondement dans l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution combiné avec l'article 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

3.B.4.a. L'article 59bis, § 3, 1°, de la Constitution dispose : "En outre, les Conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues pour :
1° les matières administratives;..."

3.B.4.b. "Régler", au sens de l'article 59bis, § 3, de la Constitution, est un terme recouvrant aussi bien l'imposition de l'usage d'une langue déterminée que l'interdiction d'utiliser une langue déterminée et que l'interdiction d'interdire l'usage d'une langue déterminée.

3.B.4.c. La notion de "matières administratives" au sens de l'article 59bis, § 3, 1°, de la Constitution diffère de la notion d'"actes de l'autorité publique" visée à l'article 23. La première de ces deux notions est à la fois plus large et plus étroite que la seconde.

En effet, d'une part le terme "autorité publique" porte également sur des autorités autres qu'administratives, et d'autre part, à l'exemple du terme "affaires judiciaires", le terme "matières administratives" se rapporte également aux relations entre les particuliers et l'administration.

Dès lors, le concept de "matières administratives" utilisé par l'article 59bis de la Constitution ne couvre pas uniquement ce qui est réglé par les lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966.

Les lois coordonnées ne visent pas les mandataires appelés à siéger dans un organe collégial et ne considèrent pas ceux-ci comme des "services" au sens de son article 1er, sauf dans la mesure où de tels mandataires agissent en tant qu'autorités administratives individuelles.

Il n'en demeure pas moins que, par l'effet de l'article 59bis, les Communautés ont reçu habilitation à développer et à ordonner le régime linguistique en ce qui concerne les régions unilingues, sous la réserve des trois exceptions visées à l'article 59bis, § 4, alinéa 2, d'une part, et sous la réserve de l'article 3bis, d'autre part.

Les Communautés sont donc compétentes pour régler l'emploi des langues non seulement pour les services au sens de l'article 1er des lois coordonnées, mais également pour les mandataires au sein des organes par lesquels sont adoptés les actes administratifs, ainsi qu'en ce qui concerne les procédures par lesquelles sont réglées les matières administratives.

3.B.4.d. En conséquence, en tant que l'article 2, § 1er, du décret règle l'emploi des langues des mandataires publics visés, dans l'exercice de leurs fonctions, il règle l'emploi des langues pour les matières administratives et trouve un fondement dans l'article 59bis, § 3, 1^o, de la Constitution.

3.B.5. En tant qu'il interdit d'imposer à des mandataires publics élus, en cette qualité, la connaissance d'une langue autre que le français, l'article 2, § 2, du décret entrepris règle les conditions d'éligibilité de mandataires publics et non des matières administratives.

Il y a lieu de déduire des articles 4 et 108 de la Constitution que le Constituant a opté, au niveau provincial et communal, pour le système de l'élection directe et a confié expressément au législateur national le soin de consacrer l'application du principe de l'élection directe et de déterminer les conditions d'éligibilité.

Le législateur décréto est donc incompétent pour régler les conditions d'éligibilité de mandataires publics, tant de manière directe que par l'imposition de conditions qui, bien que formulées comme des conditions d'exercice d'un mandat public ou d'accès à celui-ci, sont à considérer, eu égard à leur nature, comme équipollentes à de véritables conditions d'éligibilité. Il en est ainsi des connaissances linguistiques d'un mandataire public.

L'article 59bis de la Constitution, envisagé aussi bien isolément qu'en conjonction avec les articles 3bis et 23, ne déroge pas à la compétence attribuée au législateur national en matière de conditions d'éligibilité par les articles 4 et 108 de la Constitution.

3.B.6. Enfin, il y a lieu d'examiner si la portée de l'article 3bis de la Constitution est de nature à affecter les considérations figurant aux points 2.B.4. et 3.B.5., ci-dessus.

Cette disposition a consacré dans la loi fondamentale l'existence de régions linguistiques unilingues et

bilingue. Elle a pour portée de déterminer, en liaison avec l'article 59bis, § 4, le cadre spatial dans lequel peuvent s'exercer les compétences des communautés et du législateur national.

L'article 3bis de la Constitution comporte également une restriction de la compétence des législateurs en matière d'emploi des langues et constitue ainsi la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue ou du caractère bilingue de la région.

En soi, cet article 3bis n'entraîne toutefois pas de transformation de l'ordonnement juridique; il ne peut se déduire de cet article que celui-ci imposerait directement, par son effet propre, des obligations en matière d'emploi des langues ou une exigence de connaissances linguistiques dans le chef des mandataires publics.

Compétence territoriale

3.B.7.a. L'Exécutif flamand soutient, dans un premier moyen, que le décret attaqué est frappé d'un excès de compétence territoriale, étant donné que les critères de localisation utilisés ne permettent pas de constater un lien réel et évident entre l'aire de compétence du Conseil de la Communauté française et la situation que l'on entend régler.

Ce moyen ne doit plus être examiné que dans la mesure où le décret entrepris, en son article 2, § 1, règle l'emploi des langues des mandataires publics visés dans l'exercice de leurs fonctions.

3.B.7.b. L'article 59bis, § 4, 2ème alinéa, de la Constitution dispose :
 "Les décrets pris en application du § 2 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.

Les décrets, pris en application du § 3 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;
- les services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis;
- les institutions nationales et internationales désignées par la loi dont l'activité est commune à plus d'une communauté".

3.B.7.c. Ces dispositions constitutionnelles ont déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale. Un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire puisse être localisé dans le territoire de sa compétence de sorte que toute relation et toute situation concrètes soient réglées par un seul législateur.

Dans le respect des dispositions constitutionnelles, les conseils de communauté peuvent déterminer le critère ou les critères en application desquels l'objet des normes qu'ils adoptent est localisé, selon eux, dans leur aire de compétence. Les critères choisis sont, toutefois, soumis au contrôle de la Cour, laquelle a pour mission de veiller à ce que les conseils n'excèdent ni leur compétence matérielle ni leur compétence territoriale.

Ce contrôle de constitutionnalité s'opère en premier lieu par rapport aux dispositions qui attribuent la compétence matérielle et qui contiennent les éléments sur la base desquels la validité de ces critères peut s'apprécier; la perception de l'objet, de la nature et éventuellement du but de la compétence matérielle attribuée est nécessaire pour apprécier exactement la localisation dans l'aire de compétence fixée par la Constitution de l'objet de la norme édictée.

Appliqué à l'objet du décret entrepris, cela implique que les dispositions du § 3, 3^o, et du § 4, deuxième alinéa de l'article 59bis de la Constitution, inséparablement liées, servent de base au contrôle de la constitutionnalité des critères de localisation établis par le décret.

Pour répondre au prescrit constitutionnel, les critères choisis doivent permettre de déterminer le champ d'activité des assemblées, conseils, collèges et organismes généralement quelconques visés audit décret, composés en tout ou en partie, de mandataires élus, et d'en situer la localisation exclusivement dans l'aire de compétence du législateur décréteur.

3.B.7.d. Dans la mesure où le décret entrepris dispose, en son article 1er, 1^o, qu'il s'applique à "tous les mandataires publics dont la langue maternelle est le français ou qui sont d'expression française", il ne localise en aucune façon leur champ d'activité. Il ne résiste dès lors pas au contrôle de constitutionnalité.

3.B.7.e. L'article 1er, 2^o, après avoir mentionné que le décret s'applique aux assemblées, conseils, collèges et organismes généralement quelconques qui sont composés en tout ou en partie de mandataires élus, cite quatre critères distincts d'application :

- Le premier de ces critères, "sont situés dans la région unilingue française", localise leur champ d'activité dans l'aire de compétence territoriale du Conseil de la Communauté française, telle qu'elle est définie à l'article 59bis, § 4, deuxième alinéa, de la Constitution; il est dès lors conforme au prescrit constitutionnel;
- Le deuxième de ces critères, "sont situés dans la région bilingue de Bruxelles-capitale et gèrent tout ou partie de leurs services en langue française", permet de localiser leur champ d'activité, mais ne le localise pas dans l'aire de compétence territoriale définie par la disposition constitutionnelle précitée; il ne résiste dès lors pas au contrôle de constitutionnalité;
- Le troisième critère, "gèrent en tout ou en partie, subventionnent ou reconnaissent des institutions qui relèvent de la Communauté française, ou sont reconnues et subventionnées par elles, ou dispensent un enseignement en langue française" n'est conforme au prescrit constitutionnel que dans la mesure où il localise leur champ d'activité dans l'aire de compétence territoriale définie par la disposition constitutionnelle précitée;
- Le quatrième critère, "appartiennent à des institutions qui sont tenues de fournir aux habitants qui le demandent et qui relèvent de leur juridiction, tout ou partie des documents administratifs en langue française ou en traduction française", permet de localiser leur champ d'activité, mais ne le localise pas dans l'aire de compétence territoriale définie par la disposition constitutionnelle précitée; il ne résiste dès lors pas au contrôle de constitutionnalité.

Etendue de l'annulation.

3.B.8. Il ressort directement de ce qui précède que les dispositions suivantes du décret attaqué doivent être annulées :

l'article 1er, 1^o; l'article 1er, 2^o, à l'exception du premier critère qui y est cité, ainsi que du troisième, en tant qu'il localise l'activité des assemblées, conseils, collèges et organismes visés à l'intérieur de l'aire de compétence territoriale du Conseil de la Communauté française; l'article 2, § 1er, sauf dans la mesure où il renvoie aux dispositions de l'article 1er, 2^o, qui ne doivent pas être annulées; l'article 2, § 2.

Dans les limites de cette annulation, ne subsiste plus du décret, en dehors des dispositions qui visent à en assurer l'exécution et le respect, que l'affirmation de la licéité d'utiliser la langue française dans les assemblées, conseils, collèges et organismes généralement quelconques composés en tout ou en partie de mandataires élus qui sont localisés dans l'aire de compétence territoriale du Conseil de la Communauté française.

Même si, sous réserve de l'examen du second moyen, ces dispositions sont formellement conformes à l'article 59bis de la Constitution, elles apparaissent comme dépourvues de toute signification autonome et ne traduisent plus l'objet même du décret, tel qu'il résulte du texte intégral de celui-ci.

Il ne se justifie pas de laisser subsister comme élément du droit positif, en tant que résultat d'une conjonction d'annulations partielles, un ensemble de normes dépourvues de toute portée réelle et d'imputer au législateur décréteur la responsabilité de telles dispositions dont il est établi qu'elles ne correspondent pas à l'objectif recherché par lui.

En conséquence, ces dispositions, inséparablement liées à celles dont l'annulation s'impose, doivent également être annulées. Le décret doit donc faire l'objet d'une annulation totale.

3.B.9. Il n'y a pas lieu d'examiner le deuxième moyen invoqué par la partie requérante dans sa requête, ce moyen ne pouvant donner lieu à une annulation plus ample.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

annule le décret de la Communauté française du 26 juin 1984 "assurant la protection de l'usage de la langue française pour les mandataires publics d'expression française".

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 26 mars 1986.

Le greffier,
L. POTOMS

Le Président,
J. DELVA