

| |
|-------------------------------|
| Numéro du rôle : 13 |
| Arrêt n° 1 du 5 avril 1985 |

En cause : la demande de l'Exécutif flamand tendant à la suspension du décret du 26 juin 1984 du Conseil de la Communauté française "assurant la protection de l'usage de la langue française pour les mandataires publics d'expression française".

La Cour d'arbitrage,

composée de :

Messieurs J. DELVA, E. GUTT, présidents,
Messieurs F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, L. SUETENS, Madame I. PETRY, Monsieur D. ANDRE, membres, conformément aux articles 46, § 1, et 49 de la loi organique du 28 juin 1983, par ordonnance rendue le 13 décembre 1984 par le Président en exercice,

et de Monsieur L. POTOMS, greffier,

présidée par le Président J. DELVA,

a rendu l'arrêt suivant :

I. Objet de la demande

Par requête du 10 octobre 1984, expédiée par lettre recommandée à la poste le 12 octobre 1984, l'Exécutif flamand, à la demande de son Président, M.G. GEENS, mandaté à cet effet par arrêté de l'Exécutif flamand du 10 juillet 1984, demande l'annulation du décret du Conseil 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", publié au Moniteur belge du 6 juillet 1984.

Dans la même requête, l'Exécutif précité demande la suspension du décret susvisé.

II. La procédure

Les demandes ont été notifiées le 22 janvier 1985 aux autorités indiquées aux articles 59, § 2, et 113 de la loi organique de la Cour d'arbitrage.

Le greffier de la Cour a fait publier au Moniteur belge du 31 janvier 1985 en néerlandais, en français et en allemand, un avis relatif à ces demandes.

Sur requête du Ministre-Président de la Communauté française datée du 15 février 1985 et envoyée le 15 février 1985 par pli recommandé à la poste, le Président en exercice de la Cour d'arbitrage a, par ordonnance du 20 février 1985, prorogé jusqu'au 4 mars 1985 le délai dans lequel un mémoire peut être adressé à la Cour aux termes de l'article 69 de la loi organique.

Le 22 février 1985, le Président de l'Exécutif de la Région wallonne a introduit un mémoire.

Le 4 mars 1985, le Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française a introduit un mémoire.

Le Président de l'Exécutif flamand a introduit une conclusion le 12 mars 1985, et une conclusion additionnelle le 19 mars 1985.

Par ordonnance du 21 février 1985, le Président en exercice de la Cour d'arbitrage a fixé l'audience au 19 mars 1985.

La partie requérante et les destinataires des notifications mentionnées ci-dessus ont été avisés, le 25 février 1985, de cette fixation.

Ont comparu à cette audience :

- Maître P. VAN ORSHOVEN, avocat du Barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, dont le siège est établi à 1040 Bruxelles, rue Joseph II, 30;
- Maître P. LEGROS et Maître S. MOUREAUX, avocats du Barreau de Bruxelles, pour la Communauté française représentée par son Exécutif, dont le siège est établi à 1040 Bruxelles, avenue des Arts 19 A-D;
- Maître M. PARDES, avocat du Barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Région wallonne dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 11.

Monsieur le Juge DEBAEDTS et Madame le Juge PETRY ont fait rapport respectivement en néerlandais et en français.

Les avocats mentionnés ci-dessus ont été entendus, le premier en néerlandais, les autres en français.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983, concernant l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

III. En droit

A. Quant à la recevabilité des mémoires et du recours en annulation

1. La partie requérante objecte dans la conclusion qu'elle a déposée que le mémoire de la Communauté française est irrecevable, parce qu'il n'émane pas de l'Exécutif de cette Communauté mais de la Communauté elle-même, alors qu'aux termes de l'article 69 de la loi organique du 28 juin 1983 de la Cour d'arbitrage, seuls le Conseil des Ministres, les Exécutifs, les Présidents des assemblées législatives et les personnes destinataires des notifications des greffiers de la Cour d'arbitrage peuvent adresser un mémoire à la Cour sur les affaires communiquées.

Il est exact que, dans le système prévu dans la loi organique de la Cour d'arbitrage, ce ne sont pas, pour ce qui concerne l'Etat, les Communautés et les Régions, les personnes morales correspondantes qui estent en justice devant la Cour mais, en vertu des articles 1, § 1er, et 69 de la

loi, exclusivement les organes désignés à cette fin dans la loi, c'est-à-dire respectivement le Conseil des Ministres et les divers Exécutifs.

Bien que l'Exécutif de la Communauté française déclare dans le préambule de son mémoire agir en tant qu'organe représentatif de la Communauté française, il apparaît néanmoins des documents joints en annexe, que ce mémoire a été établi et introduit exclusivement sur la base d'une décision de l'Exécutif qui a chargé son Président d'exécuter cette décision, et sans qu'aucun autre organe soit intervenu en l'espèce.

Le mémoire en question est en conséquence déclaré recevable.

2. La partie requérante objecte aussi que le mémoire envoyé à la Cour d'arbitrage par l'Exécutif de la Région Wallonne, le 22 février 1985, est tardif puisque le délai prévu à l'art. 69 de la loi organique de la Cour d'arbitrage n'a pas été prorogé en ce qui concerne l'Exécutif de la Région Wallonne.

A la requête du Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française, le délai prévu pour l'introduction d'un mémoire a été, en application de l'art. 72 de la loi organique de la Cour d'arbitrage, prorogé jusqu'au 4 mars 1985 par ordonnance du Président de la Cour d'arbitrage. Attendu qu'une telle prorogation de délai affecte le traitement de l'ensemble de l'affaire, elle vaut pour tous les organes et toutes les personnes visées à l'art. 69 de la loi organique.

En conséquence le mémoire de l'Exécutif de la Région Wallonne est lui aussi recevable.

3.0. Le mémoire de l'Exécutif de la Communauté française invoque quatre exceptions d'irrecevabilité du recours en annulation.

3.1. Selon la première de ces exceptions la partie requérante, c'est-à-dire l'Exécutif flamand, ne possède pas la personnalité juridique et ne peut dès lors ester en justice. La loi organique de la Cour d'arbitrage, n'a, selon cette exception pas pu déroger à la loi spéciale du 8 août 1980, et plus particulièrement à l'article 3 de cette loi adoptée à la majorité qualifiée.

Comme déjà signalé ci-avant aux termes des art. 1er § 1 et 69 de la loi organique de la Cour d'arbitrage, seuls les organes de droit public désignés dans ces dispositions légales estent en justice devant la Cour. La référence à la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas pertinente étant donné qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'actions de la Communauté ou de la Région telles que visées à l'art. 82 de ladite loi.

La première exception d'irrecevabilité est dès lors dénuée de fondement.

3.2. Aux termes de la deuxième exception, l'Exécutif flamand aurait agi "à la requête" de M. GEENS qui n'a pas compétence pour demander l'introduction d'une requête en annulation sur la base de l'art. 1er de la loi organique de la Cour d'arbitrage.

L'exception repose sur une interprétation erronée du sens de l'expression néerlandaise "ten verzoeke van" utilisée dans la requête. Cette expression n'est pas synonyme de "op vordering van" (à la requête de), mais elle désigne uniquement la personne physique chargée de veiller à ce que l'action décidée par l'Exécutif soit poursuivie devant la juridiction compétente.

La deuxième exception d'irrecevabilité est dénuée de fondement.

3.3. Dans la troisième exception, l'Exécutif de la Communauté française objecte que l'extrait du procès-verbal de la réunion de l'Exécutif flamand du 10 juillet 1984, joint en annexe à la requête, ne permet pas à la Cour de vérifier si les conditions de validité de la décision prise à l'époque, plus particulièrement en ce qui concerne la présence des membres de l'Exécutif sont remplies, de sorte qu'il n'a pas été satisfait à la condition de forme substantielle imposée par l'article 5, 2°, de la loi organique de la Cour d'arbitrage, aux termes duquel la partie requérante joint à sa requête "une copie certifiée conforme de la délibération par laquelle elle a décidé d'intenter le recours".

La partie requérante a joint à sa requête un extrait du procès-verbal de sa réunion du 10 juillet 1984, dont il appert qu'elle a pris la décision d'introduire le recours en annulation et la demande de suspension; avant la clôture du débat relatif à cette demande, elle a transmis un extrait complémentaire de ce procès-verbal dont il ressort que les membres de l'Exécutif étaient tous présents. En conséquence, la partie requérante a rempli la condition énoncée à l'article 5, 2°, de la loi organique de la Cour d'arbitrage.

La troisième exception est dénuée de fondement.

3.4. Selon la quatrième exception d'irrecevabilité, la partie requérante ne justifie pas d'un intérêt en ce qui concerne l'annulation demandée.

Dans l'esprit du législateur, l'intérêt légitime est présumé dans le chef des organes de droit public qu'il a désignés pour ester en justice devant la Cour d'arbitrage. En effet, chacun de ces organes est directement concerné par la répartition des compétences entre les différents pouvoirs législatifs.

La quatrième exception d'irrecevabilité n'est donc pas davantage fondée.

B. Quant à la demande de suspension

1. Aux termes de l'article 9 de la loi organique de la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée : 1° des moyens sérieux doivent être invoqués; 2° l'exécution immédiate de la loi ou du décret attaqués doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable. Comme ces deux conditions sont cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas satisfaite entraîne le rejet de la demande de suspension.

L'article 11 de la même loi impose en outre que : "La demande contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable".

2. Dans sa requête, sous le titre "Demande en suspension", la partie requérante invoque les arguments suivants en ce qui concerne la deuxième condition de fond prévue par la loi :

"Il ressort de l'exposé des faits et des moyens ci-dessus qu'incontestablement l'exécution immédiate du décret incriminé risque de causer un préjudice grave difficilement réparable. Le décret incriminé sort notamment des limites de la région de langue française en maniant des critères de rattachement qui ne présentent pas de lien avec ladite région, et en autorisant l'emploi du français et en interdisant

l'obligation de la connaissance d'une autre langue (art. 2 §§ 1 et 2), si bien qu'il est manifestement contraire aux dispositions légales et décrétales en vigueur en matière d'emploi des langues dans les administrations publiques, et plus particulièrement dans les communes de la périphérie et de la frontière linguistique de la région de langue néerlandaise, où l'emploi et même la connaissance du néerlandais est obligatoire (voir à ce propos l'avis de la Section de Législation du Conseil d'Etat, Chambres Réunies, 25 janvier 1984; Doc. parlementaires, Chambre, 712, 1983-84, N° 5).

En outre, le décret incriminé vise à enlever rétroactivement, et plus particulièrement à partir du 1er octobre 1982, l'autorité de chose jugée à des décisions judiciaires déjà prononcées au moment de l'adoption, de la sanction et de la promulgation du décret, annulant ainsi ou rendant non avendus des droits accordés ou acquis.

Ce dernier effet juridique du décret incriminé est d'ailleurs contraire à tous les principes généralement admis dans un état de droit en ce qui concerne l'autorité à accorder à une décision judiciaire (voir article 7 du Code Judiciaire).

Que l'application immédiate du décret incriminé puisse causer un préjudice grave et difficile à réparer, ressort également de la précipitation avec laquelle le Conseil et l'Exécutif de la Communauté française ont respectivement discuté, adopté, sanctionné et promulgué le décret, ce qui semble indiquer que l'intention des organes de la Communauté française était d'intervenir immédiatement dans des rapports de droit établis et, partant de causer un préjudice".

3. La partie requérante se réfère principalement dans cet exposé aux moyens d'annulation qu'elle a développés et souligne à cette occasion le caractère selon elle manifeste et grave de l'excès de compétence dénoncé.

Cet exposé n'est pas pertinent en l'espèce, étant donné qu'il n'existe pas un lien nécessaire entre la première et la deuxième condition légale; autrement dit, ni le caractère manifeste ni la gravité de l'excès de compétence allégué n'indiquent qu'il en résulterait nécessairement un préjudice grave et difficilement réparable.

En particulier, le préjudice uniquement moral que l'Etat, la Communauté ou la Région estimeraient subir par suite de l'excès de compétence allégué dans une requête en annulation, ne peut être qualifié de "préjudice grave difficilement réparable", au sens de l'article 9 de la loi organique de la Cour d'arbitrage, étant donné que dans cette hypothèse, la deuxième condition légale n'aurait pas d'existence autonome et que sa réalisation résulterait automatiquement de la réalisation de la première condition.

La requérante fait également référence à l'exposé des faits figurant dans sa requête et qui, selon elle, font apparaître que le décret attaqué a été pris de manière précipitée, ce qui prouverait que "l'intention des institutions de la Communauté française était de causer un dommage". Cette référence n'est pas non plus de nature à démontrer que la deuxième condition prévue par la loi est remplie. Il n'est en effet pas possible d'établir un lien automatique entre la hâte éventuelle avec laquelle un décret serait pris et le préjudice éventuel qui en résulterait, et encore moins d'affirmer que cette hâte éventuelle pourrait être en soi à l'origine d'"un préjudice grave difficilement réparable". Par ailleurs, il ne ressort pas du dossier que les procédures législatives n'aient pas été respectées.

La demande de suspension, telle qu'elle est formulée dans la requête, ne satisfait donc pas à la condition de forme imposée par l'article 11 de la loi organique de la Cour d'arbitrage.

4. Même si l'on tient compte de l'exposé complémentaire fait par la partie requérante concernant la deuxième condition légale dans la conclusion qu'elle a déposée, il n'apparaît pas que cette condition soit remplie.

Dans cette conclusion, la partie requérante fait allusion, pour la première fois et de manière peu concrète, au préjudice que le décret attaqué risque de causer, "aux institutions et aux personnes qui, puisant des droits subjectifs dans les réglementations constitutionnelles et légales contredites par le décret attaqué, souhaitent s'y référer, ce qu'elles font d'ailleurs; ces dispositions peuvent également causer un préjudice aux intérêts généraux et particuliers visés par ces réglementations", et soutient que "les décisions administratives et juridictionnelles que le décret attaqué déclare dépourvues de force de droit, confèrent des droits subjectifs, ou les constatent pour le moins, de sorte que le décret attaqué peut causer un préjudice et en cause d'ailleurs un pour cette raison".

Enfin, la partie requérante argue que tous ces effets préjudiciables du décret attaqué ne sont pas seulement difficilement réparables, mais qu'ils sont irréparables. Elle se réfère plus particulièrement à "l'expiration des délais pour attaquer, au moyen de recours administratifs et juridictionnels, des décisions administratives et juridictionnelles qui seraient illégales sans le décret".

Cette argumentation ne constitue pas une indication suffisante de faits concrets d'où il apparaîtrait qu'un préjudice grave difficilement réparable aurait été causé.

Pour ce qui est plus particulièrement de l'observation formulée par la partie requérante concernant l'expiration des délais de recours, la Cour attire l'attention sur le fait que l'existence juridique du décret attaqué n'empêche personne d'introduire lesdits recours dans les délais fixés par la loi ni de soulever l'exception d'inconstitutionnalité et/ou d'illégalité du même décret.

5. En conclusion la Cour estime la demande de suspension non fondée.

Par ces motifs,

La Cour décide :

Est rejetée la demande de suspension 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".

Ainsi prononcé, en langue néerlandaise et en langue française, à l'audience publique du 5 avril 1985.

Le Greffier,
L. POTOMS

Le Président,
J. DELVA