

Numéro du rôle : 8
Arrêt n° 9 du 30 janvier 1986

En cause : le recours de l'Exécutif flamand, introduit par requêtes des 27 août 1982 et 20 septembre 1982 auprès de la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, tendant à faire constater que le Conseil et l'Exécutif de la Communauté française ont outrepassé leur compétence territoriale, respectivement en adoptant et en ratifiant le décret du 29 juillet 1982 "relatif à la protection de la liberté de l'emploi des langues et de l'usage de la langue française en matière de relations sociales entre les employeurs et leur personnel ainsi que d'actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements", dans la mesure où le décret est simplement d'application aux "personnes (...) employant ou occupant (...) des travailleurs d'expression française".

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,

Monsieur le greffier L. POTOMS,
l'audience étant présidée par Monsieur J. DELVA,

a prononcé l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête du 27 août 1982, envoyée sous pli recommandé à la poste le même jour à la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, l'Exécutif flamand demande "de décider ... par arrêt de règlement que le Conseil et l'Exécutif de la Communauté française, en adoptant et en ratifiant le décret du 29 juillet 1982 "relatif à ..." ont outrepassé leur compétence territoriale dans la mesure où ce décret est simplement d'application aux "personnes (...) employant ou occupant (...) des travailleurs d'expression française".

Par requête du 20 septembre 1982, envoyée sous pli recommandé à la poste le même jour à la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, l'Exécutif flamand réintroduit cette demande notamment en rectifiant la date du décret entrepris.

Conformément à l'article 110, alinéa 1er, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, cette affaire a été renvoyée à la Cour d'arbitrage.

II. LA PROCEDURE

Le président en exercice a désigné les membres du siège par ordonnance du 13 décembre 1984, conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49 de la loi organique du 28 juin 1983.

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

Les notifications prescrites par les articles 59, § 2, et 113 de la loi organique du 28 juin 1983 ont été faites par pli recommandé à la poste le 25 mars 1985. Il en a été accusé réception en date des 27 et 28 mars 1985.

L'Exécutif de la Communauté française a introduit un mémoire le 24 avril 1985.

L'Exécutif de la région wallonne a introduit un mémoire le 26 avril 1985.

Le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu a été prorogé par la Cour jusqu'au 30 septembre 1985 par ordonnance du 28 mars 1985 et jusqu'au 31 mars 1986 par ordonnance du 25 septembre 1985.

Par ordonnance du 2 juillet 1985, la Cour a déclaré l'affaire en état, a invité les parties à s'expliquer quant à la saisine de la Cour et a fixé l'audience au 26 septembre 1985.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties par pli recommandé à la poste le 12 juillet 1985. Les parties en ont accusé réception en date des 15 et 16 juillet 1985.

Les avocats des parties ont été avisés de la date de l'audience le 12 juillet 1985. Ils en ont accusé réception le 15 juillet 1985.

L'Exécutif flamand a déposé au greffe de la Cour des conclusions le 10 juillet 1985.

L'Exécutif de la Région wallonne a déposé au greffe des conclusions le 14 août 1985.

Par ordonnance du 20 septembre 1985, le président en exercice a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

L'audience du 26 septembre 1985 a été remise sine die.

Par ordonnance du 30 octobre 1985 la Cour a fixé le jour de l'audience au 20 novembre 1985.

Les parties et leurs avocats ont été avisés le 30 octobre 1985 de la date de l'audience par pli recommandé à la poste. Ils en ont accusé réception les 31 octobre, 4 et 7 novembre 1985.

A l'audience publique du 20 novembre 1985 :

- ont comparu : Maître P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles et Maître P. LEGROS, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts 19 ad, 1040 Bruxelles;

- la Cour a remis la cause au 27 novembre 1985 à la demande de Maître P. LEGROS;

A l'audience publique du 27 novembre 1985 :

- ont comparu : Maître P. VAN ORSHOVEN, pour l'Exécutif flamand, Maître S. MOUREAUX, avocat du barreau de Bruxelles et Maître P. LEGROS, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française, et Maître V. THIRY, avocat du barreau de Liège, pour l'Exécutif de la région wallonne, boulevard de l'Empereur 11, 1000 Bruxelles;
- les juges-rapporteurs, Monsieur F. DEBAEDTS et Madame I. PETRY, ont fait rapport;
- les avocats précités des parties ont été entendus;
- la Cour a pris l'affaire en délibéré.

La procédure s'est déroulée 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

Objet du décret

1. Le décret entrepris a été adopté par le Conseil de la Communauté française le 29 juin 1982. Il a été sanctionné et promulgué le 30 juin 1982 et publié au Moniteur belge le 27 août 1982.
2. Le décret se donne pour objet, selon son intitulé, "la protection de la liberté de l'emploi des langues et de l'usage de la langue française en matière de relations sociales entre les employeurs et leur personnel ainsi que d'actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements".

L'article 1er du décret définit le champ d'application du décret.

Il s'applique aux personnes physiques et morales :

- ayant leur siège social ou un siège d'exploitation dans la région de langue française ou qui y sont domiciliées;
- ou employant ou occupant du personnel dans la région de langue française ou des travailleurs d'expression française.

Cette dernière qualité est présumée dans un certain nombre d'hypothèses mentionnées in fine de l'article 1er.

Aux termes de l'article 2 du décret, la langue à utiliser pour les relations sociales entre employeurs et travailleurs ainsi que pour les actes et documents des entreprises prescrits par la loi et les règlements est le français, sans préjudice de l'usage complémentaire de la langue choisie par les parties. Cet article dispose ensuite que l'usage de la langue française ne peut en aucun cas entacher la validité des actes et documents, et que toute clause tendant à restreindre l'usage de la langue française est nulle.

L'article 3 du décret dispose que les actes et documents qui ne satisfont pas au prescrit de l'article 2 sont nuls. La nullité en est constatée d'office par le juge. La levée de la nullité ne sortit ses effets qu'au moment où une version des actes et documents conforme au prescrit de l'article 2 est mise à la disposition des parties.

En ce qui concerne la recevabilité

3. L'Exécutif flamand a introduit auprès de la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat deux requêtes ayant le même objet.

La première requête a été envoyée sous pli recommandé à la poste le 27 août 1982, la deuxième le 20 septembre 1982.

La deuxième requête contient une correction de la date du décret attaqué et a été introduite, aux dires de la partie requérante, pour le cas où la première requête serait considérée comme ayant été introduite prématurément. En conséquence, la première requête est considérée comme superflue.

Dans le dispositif de la deuxième requête, la date de promulgation est erronément renseignée comme étant le 29 juillet 1982. Il ressort indubitablement de la requête que c'est bien le décret du 30 juin 1982 "relatif à la protection de la liberté de l'emploi des langues et de l'usage de la langue française en matière de relations sociales entre les employeurs et leur personnel ainsi que d'actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements" qui est visé.

Lorsqu'il ne peut y avoir de doute quant à l'objet réel d'une requête, une mention inexacte de la date de la norme dans ladite requête ne peut entraîner l'irrecevabilité du recours. La Cour considère qu'il s'agit d'une erreur matérielle qu'elle doit rectifier d'office.

En ce qui concerne l'objet du recours

4. Dans l'ordonnance de mise en état du 2 juillet 1985, la Cour a invité les parties "à s'expliquer quant à la saisine de la Cour au regard notamment de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat tel qu'il était en vigueur lors de l'introduction de la requête, de l'art. 110 et de l'article 1er de la loi organique du 28 juin 1983".

4.A.1. Dans ses conclusions, l'Exécutif flamand répond que, en l'absence de dispositions contraires, il y a lieu d'appliquer les principes de droit transitoire. D'après ces principes, notamment celui de l'effet immédiat des règles de compétence, la Cour devrait, en ce qui concerne sa compétence, se prévaloir des dispositions de la loi organique du 28 juin 1983.

Par conséquent, la demande introduite par l'Exécutif flamand auprès de la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat devrait maintenant être considérée comme un recours tendant à l'annulation partielle de ce décret pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, au sens de l'article 1, § 1, de la loi organique du 28 juin 1983.

4.A.2. Dans ses conclusions, l'Exécutif de la Région wallonne fait valoir que, étant donné que la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat ne pouvait connaître que des conflits de compétence nés d'un excès de compétence, il y a lieu de vérifier, lors de l'examen de la recevabilité du recours introduit devant ladite section, si le décret du 30 juin 1982 viole les règles répartitrices de compétence établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

Selon l'Exécutif de la Région wallonne, la demande initiale, qui a été renvoyée à la Cour d'arbitrage en vertu de l'article 110 de la loi organique du 28 juin 1983, est convertie en un recours en annulation devant ladite Cour, en l'espèce un recours en annulation partielle.

Dans le cadre du contentieux de l'annulation, la Cour d'arbitrage ne peut annuler une loi ou un décret que pour cause d'excès de compétence, de sorte que, le décret entrepris n'étant pas entaché d'excès de compétence, la Cour d'arbitrage doit déclarer le recours non-recevable et non-fondé.

4.B. La requête introduite le 20 septembre 1982 par l'Exécutif flamand tend à faire constater par le Conseil d'Etat que le législateur communautaire français a excédé les limites de sa compétence territoriale en adoptant le décret du 30 juin 1982, dans la mesure où le décret est simplement d'application aux "personnes (...) employant ou occupant (...) des travailleurs d'expression française".

Cette requête était introduite sur base des articles 17 et 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tels qu'ils avaient été modifiés par la loi du 9 août 1980.

L'article 110 de la loi organique du 28 juin 1983 dispose que "les affaires relatives à des conflits entre loi et décret ou entre décrets entre eux pendantes (...) devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont renvoyées à la Cour d'arbitrage".

En application de cette disposition légale, la Cour a donc été saisie de la requête introduite auprès de la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat par le Président de l'Exécutif flamand, sans qu'il ait été nécessaire d'introduire une nouvelle requête ou une requête ampliative.

Selon la compétence attribuée à la Cour, celle-ci peut être saisie de deux manières : soit par le Conseil des Ministres ou un Exécutif de Communauté ou de Région - elle dispose alors d'une compétence d'annulation (article 1er de la loi organique du 28 juin 1983) -, soit par une juridiction - elle statue alors à titre préjudiciel (article 15 de la loi organique du 28 juin 1983)-.

Dans la présente affaire, la Cour est amenée à se prononcer sur une requête signée par le Président de l'Exécutif flamand. Elle doit donc statuer sur base de l'article 1er, § 1er, de la loi organique du 28 juin 1983 et dispose donc d'un pouvoir d'annulation.

Sur le moyen

5.A.1. L'Exécutif flamand invoque le moyen suivant : "Le décret du 30 juin 1982 du Conseil de la Communauté française ... ne s'applique pas seulement aux personnes qui sont établies ou qui ont leur siège social ou un siège d'exploitation dans la région de langue française ou qui occupent du personnel dans la région de langue française, mais également à toutes celles qui occupent du personnel de langue française tout court, plus particulièrement sans qu'un lien avec la région de langue française soit requis pour cette dernière possibilité d'application. De ce fait, le décret du 30 juin 1982 s'applique à tous les employeurs, où qu'ils soient établis ou où qu'ils aient un siège d'exploitation, chaque fois qu'ils occupent du personnel de langue française, où que ce soit, donc également dans les régions de langue néerlandaise et de langue allemande et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, ainsi que dans les communes de la frontière linguistique et de la périphérie.

De ce champ d'application territorial très étendu - qui est devenu un champ d'application personnel - du décret du 30 juin 1982, il y a lieu de conclure que le Conseil de la Communauté française a excédé la compétence que lui a attribuée l'article 59bis, § 4, deuxième alinéa, de la Constitution et que le décret est entaché de cet excès de compétence."

5.A.2. L'Exécutif de la Communauté française soutient que le terme "avoir force de loi dans" ne peut être compris au sens littéral. La Constitution ne confère pas de territoire aux Communautés. L'attribution de compétences décrétales dans une région linguistique déterminée n'a de signification

que dans la mesure où une région linguistique est une région où résident des personnes parlant la même langue. Les Communautés sont compétentes pour un ensemble de personnes parlant une langue déterminée et non pour un territoire déterminé.

Par ailleurs, l'Exécutif fait observer que la Cour de cassation et la majeure partie de la doctrine optent, contrairement au Conseil d'Etat, en faveur d'un système ouvert de répartition des compétences. Il est vrai que les décrets doivent avoir un lien avec le territoire qui constitue une région linguistique, mais différents facteurs de rattachement sont possibles. Les communautés disposent d'une large compétence discrétionnaire en vue de déterminer ces facteurs de rattachement. Lorsque les différentes autorités décrétales ne se servent pas des mêmes facteurs de rattachement, cela peut donner lieu à des conflits sans qu'il ne soit question d'excès de compétence. Cette conception s'est trouvée confirmée dans la loi organique du 28 juin 1983 (article 15, § 1, b) et dans les travaux préparatoires de cette loi.

Etant donné que les conflits, qui résultent de l'utilisation de différents facteurs de rattachement, ne présentent pas d'excès de compétence, la Cour d'arbitrage n'est, selon le mémoire, pas compétente pour statuer en l'espèce dans le cadre d'un recours en annulation. Une norme ne peut être annulée que si elle est frappée d'excès de compétence, ce qui n'est pas le cas.

L'appartenance à une communauté linguistique déterminée constitue un élément essentiel dans la définition du concept "communauté". Ce n'est que lorsqu'il y a présomption que les habitants d'une région linguistique déterminée parlent la langue qui y domine, qu'une communauté se voit attribuer des compétences pour cette région linguistique.

Les compétences attribuées par l'article 59bis de la Constitution portent sur des caractéristiques personnelles, et se fondent plus particulièrement sur l'appartenance à une communauté culturelle et linguistique déterminée. La langue parlée par une personne constitue un élément déterminant en vue de savoir qui est compétent envers elle. Le critère de la territorialité n'est qu'un critère complémentaire permettant de désigner les sujets de droit d'une communauté.

En droit privé international, les règles relevant du statut personnel ne peuvent être opposées aux lois de police et de sûreté. Toutefois, cela ne signifie pas que les règles relevant du statut personnel seraient frappées d'un excès de compétence.

On peut appliquer un raisonnement analogue aux conflits interlocaux. Il est vrai que la Cour d'arbitrage devra élaborer des règles, en vue de trouver une solution au conflit dans de telles situations; cependant, ceci est impossible dans le cadre d'une demande en annulation. Du reste, il n'y a pas d'excès de compétence, parce que le critère "occupation de travailleurs d'expression française" correspond absolument à l'attribution de compétence en vertu de la Constitution.

L'Exécutif de la Communauté française conclut que la Cour d'arbitrage est incompétente pour statuer dans cette affaire, dans le cadre d'un recours en annulation.

5.A.3. Dans son mémoire, l'Exécutif régional wallon fait siennes les observations et conclusions du mémoire introduit par l'Exécutif de la Communauté française.

5.B.1. Le décret entrepris a pour objet de régler l'emploi des langues dans les relations sociales entre les employeurs et leur personnel ainsi que pour les actes et documents des entreprises prescrits par la loi et les règlements.

L'article 59bis, § 3, 3°, de la Constitution est le fondement de la compétence matérielle du législateur décentral à cet égard.

L'article 59bis, § 4, deuxième alinéa, de la Constitution dispose que : "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;
- ...".

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 d'abord 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°, et du § 4, deuxième alinéa de l'article 59bis de la Constitution, indissolublement liés, 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, et de situer le lieu où les relations sociales entre l'employeur et son personnel se déroulent principalement, et de fixer ce lieu exclusivement dans l'aire de compétence du législateur décentral.

5.B.2. Le critère "employant ou occupant des travailleurs d'expression française", dont l'annulation est demandée, ne localise d'aucune façon les relations sociales entre les employeurs et leur personnel et les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements, visés à l'article 59bis, § 3, 3°, de la Constitution. Le critère envisagé ne résiste dès lors pas au contrôle de constitutionnalité.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

dit recevable

le recours introduit le 20 septembre 1982 par l'Exécutif flamand concernant le décret de la Communauté française du 30 juin 1982 "relatif à la protection de la liberté de l'emploi des langues et

de l'usage de la langue française en matière de relations sociales entre les employeurs et leur personnel ainsi que d'actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements";

dit pour droit :

ledit recours est un recours en annulation, en vertu des articles 110 et 1er de la loi organique du 28 juin 1983;

annule

à l'article 1er du décret de la Communauté française du 30 juin 1982 les mots "ou des travailleurs 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 30 janvier 1986.

Le greffier,
Lucien POTOMS

Le président,
Jan DELVA