

Numéro du rôle : 60
Arrêt n° 70 du 14 décembre 1988

En cause : le recours en annulation du décret de la Communauté française du 17 juillet 1987 réglant l'emploi des langues par les mandataires publics dans la région de langue française et portant application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981, introduit par l'Exécutif flamand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et E. GUTT,
des juges I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,
L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, M. MELCHIOR et H. BOEL,
assistée du greffier L. POTOMS,

l'audience étant présidée par le président J. DELVA,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant:

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête du 7 septembre 1987, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 septembre 1987, l'Exécutif flamand demande l'annulation du décret de la Communauté française du 17 juillet 1987 réglant l'emploi des langues par les mandataires publics dans la région de langue française et portant application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981.

II. PROCEDURE

Par ordonnance du 10 septembre 1987, le président en exercice a désigné les membres du siège de la Cour conformément aux articles 46, § 1er, 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 précitée a été publié au Moniteur belge du 24 septembre 1987.

Conformément aux articles 59, § 1er, et 113 de la même loi organique, les notifications ont été faites par lettres recommandées à la poste le 24 septembre 1987 et remises aux destinataires les 25 et 28 septembre 1987.

Par ordonnance du 25 février 1988 le président DELVA a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnances des 2 mars et 28 juin 1988, la Cour a prorogé respectivement jusqu'au 9 septembre 1988 et jusqu'au 9 mars 1989 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 29 mars 1988, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 3 mai 1988.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties et les avocats des parties ont été informés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 30 mars 1988 et remises aux destinataires les 31 mars et 1er avril 1988.

Le 19 avril 1988 la Cour a reporté l'audience du 3 mai 1988 au 18 mai 1988.

Les parties et leurs avocats ont été informés de ce report par lettres recommandées à la poste le 20 avril 1988 et remises aux destinataires les 21 et 22 avril 1988.

L'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon ont introduit chacun un mémoire respectivement le 22 octobre 1987 et le 27 octobre 1987, l'Exécutif flamand a déposé des conclusions le 21 janvier 1988 et l'Exécutif de la Communauté française a déposé une note d'audience le 14 avril 1988.

A l'audience du 18 mai 1988 :

- ont comparu :

Me P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

Me P. LEGROS, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts 19 A-D, 1040 Bruxelles;

Me R. HOTERMANS, avocat du barreau de Verviers, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts 13-14, 1040 Bruxelles;

- les juges F. DEBAEDTS et I. PETRY ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus et Me HOTERMANS a déposé des conclusions;
- l'affaire a été mise 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

A.1. Dans un premier moyen, l'Exécutif flamand soutient que les articles 1er, 2, 4, 5 et 6 du décret attaqué sont contraires à l'article 59bis, § 3, de la Constitution, ces dispositions contenant une réglementation de l'emploi des langues qui n'est pas limitée à une des trois formes d'emploi des langues confiées de manière restrictive aux Communautés par la disposition constitutionnelle précitée, mais qui englobe au contraire toutes formes d'emploi des langues, dans quelque circonstance que ce soit.

De même, les articles 1er à 3 du décret attaqué, qui s'appliquent uniquement, il est vrai, aux mandataires élus dans les assemblées, conseils, collèges et organismes généralement quelconques, ne se limitent pas, selon l'Exécutif flamand, à l'emploi des langues par ces mandataires dans l'exercice de leurs fonctions, ou dans ces assemblées, conseils, collèges et organismes, pas plus que

les prestations de serment, discours, débats et votes mentionnés à l'article 6, c), ne sont nécessairement limités à de tels actes accomplis dans des organes administratifs.

Dans un deuxième moyen, l'Exécutif flamand soutient que les articles 2, alinéa 2, 5 et 6 du décret attaqué, qui, d'une manière très générale, ont pour objet un règlement de l'électorat et de l'éligibilité, sont contraires aux articles 4, 48, 53, 59bis, 59ter, 107quater, 108 et 108bis de la Constitution, en vertu desquels la fixation de conditions d'électorat et d'éligibilité relève de la compétence du législateur national.

Dans un troisième moyen, l'Exécutif flamand affirme que l'article 4 du décret attaqué, qui, également de manière très générale, reconnaît à toute personne, où qu'elle se trouve, le droit "d'avoir sa propre vie culturelle", est contraire aux articles 59bis, § 2, alinéa 1er, 1°, et 59bis, § 2, alinéa 2, de la Constitution et à l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, en vertu desquels les législateurs communautaires sont uniquement compétents pour régler les "matières culturelles" qui se trouvent nommément énumérées dans ces dispositions, et dont ne fait pas partie le fait "d'avoir sa propre vie culturelle".

L'Exécutif flamand ajoute que l'article 4 du décret, qui implique un droit subjectif formulé de façon très générale, ne peut pas être fondé sur l'article 4, 1°, de la loi spéciale, cette disposition visant 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.

L'Exécutif considère que ce ne sont pas les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 qui changent quoi que ce soit à cet état de choses. Quand bien même ces dispositions du Pacte international seraient dépourvues d'effet direct, il n'appartient pas nécessairement au législateur communautaire d'en traduire les principes dans l'ordre juridique interne.

Dans un quatrième moyen, l'Exécutif flamand soutient que tous les articles du décret incriminé sont contraires à l'article 59bis, § 4, alinéas 1er et 2, de la Constitution, étant donné qu'en toute hypothèse, c'est-à-dire tant dans la mesure où le décret règle des "matières culturelles" que dans la mesure où il règle "l'emploi des langues", le champ d'application territorial du décret attaqué n'est pas limité au domaine de compétence du législateur communautaire français.

Selon l'Exécutif flamand, la disposition constitutionnelle précitée a déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale, ce qui 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 la mesure où l'article 4 du décret règle des matières culturelles, par l'octroi, à toute personne, où qu'elle se trouve, du droit "d'avoir sa propre vie culturelle", l'article 5 constituant partiellement un accessoire du précédent, il y a lieu, pour l'Exécutif flamand, de constater que les personnes qui se voient reconnaître ce droit ne sont aucunement localisées, et ne le sont certainement pas dans l'aire de compétence de la Communauté française.

Pour le surplus, en tant que le décret se rapporte à l'emploi des langues, il excède, selon l'Exécutif flamand, la sphère de compétence territoriale du législateur communautaire définie à l'article 59bis, § 4, alinéa 2, de la Constitution.

La réglementation portée par l'article 4 du décret attaqué, dont les articles 5 et 6 constituent des accessoires, devrait nécessairement trouver à s'appliquer aussi en dehors de l'aire de compétence territoriale du Conseil de la Communauté française, puisqu'elle s'applique à "toute personne, où qu'elle se trouve, et notamment dans les communes où existe une minorité culturelle et linguistique de langue française".

Pour l'Exécutif flamand, l'emploi des langues qui est réglé par les articles 1er à 3 du décret querellé n'est pas non plus localisé dans l'aire de compétence constitutionnelle du législateur communautaire. L'Exécutif estime qu'il ne résulte pas nécessairement de la formulation de ces articles que les "interventions" ou "actes administratifs" qui y sont visés seraient localisés à l'intérieur d'institutions établies dans la région de langue française et, partant, à l'intérieur de la région de langue française elle-même.

En ordre subsidiaire, l'Exécutif flamand soutient que les articles 1er à 3 du décret incriminé sont entachés d'excès de compétence territoriale en ce que, en violation de l'article 59bis, § 4, alinéa 2, de la Constitution, ils sont également applicables aux communes de la région de langue française à statut linguistique spécial.

A.2. L'Exécutif de la Communauté française a déposé un mémoire le 22 octobre 1987. Après un rappel des rétroactes du décret attaqué et des moyens invoqués par l'Exécutif flamand à l'appui de sa requête, l'Exécutif de la Communauté française répond successivement à chacun de ces moyens.

L'Exécutif estime le premier moyen irrecevable, à défaut d'intérêt dans le chef du requérant : en effet, la Communauté culturelle néerlandaise ayant voté en 1972 un décret ayant le même objet, le requérant ne peut contester une compétence qu'il s'est par ailleurs reconnue.

Pour ce qui concerne le deuxième moyen, l'Exécutif de la Communauté française s'en réfère à l'arrêt n° 17 (numéro de rôle 13) rendu par la Cour d'arbitrage le 26 mars 1986.

Selon lui, le décret du 26 juin 1984 a précisément été annulé parce que plusieurs de ses dispositions étaient entachées d'un excès de compétence territoriale : si, pour des motifs de technique juridique et de respect de la volonté du législateur décréteur, la Cour a annulé tout le décret, il n'en reste pas moins, selon l'Exécutif, qu'elle a reconnu la licéité d'utiliser la langue française dans les assemblées qui sont localisées dans l'aire de compétence territoriale du Conseil de la Communauté française; d'après le mémoire, tel est l'objet des articles 2, alinéa 2, et 5 du décret entrepris, lesquels sont dès lors en conformité avec la jurisprudence de la Cour.

Pour ce qui concerne le troisième moyen, l'Exécutif estime, tout d'abord, que la combinaison des matières reprises à l'article 4 de la loi spéciale, qui précise les matières culturelles visées à l'article 59, § 2, 1°, de la Constitution, est représentative de la vie culturelle d'un individu.

Par ailleurs, l'Exécutif souligne la primauté du droit international sur le droit interne et donc le droit du législateur décréteur de reproduire une disposition internationale même si, ce faisant, le décret était en contradiction avec la Constitution belge.

Selon le mémoire, la Communauté avait le droit de mettre en oeuvre le Pacte international dans son aire territoriale : tout d'abord parce que celui-ci, ayant effet direct, était déjà d'application dans l'aire géographique de la Communauté française; ensuite parce que sa compétence en matière de relations culturelles internationales l'autorise à appliquer, sur son territoire, les normes internationales qui

concernent la défense de la langue française.

Pour ce qui concerne le quatrième moyen, l'Exécutif le qualifie d'"irrecevable" au motif qu'il résulte de la combinaison des articles 2 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, approuvé par la loi du 15 mai 1981, que tout élu a le droit "d'exercer librement son mandat, sans discrimination fondée sur la langue, et indépendamment de toute disposition contraire qui serait visée par la Constitution d'un Etat membre."

En termes de dispositif, l'Exécutif conclut donc au rejet de la demande en annulation.

A.3. Dans son mémoire du 27 octobre 1987, l'Exécutif de la Région wallonne, tout en se réservant le droit de conclure ultérieurement, fait sien le mémoire de l'Exécutif de la Communauté française exposé ci-dessus.

A.4. Dans ses conclusions, l'Exécutif flamand répond tout d'abord à l'exception d'irrecevabilité du premier moyen qui a été soulevée par l'Exécutif de la Communauté française, et qui était tirée du fait que le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise de l'époque aurait adopté un décret de même portée, si bien que le moyen serait irrecevable à défaut d'intérêt.

L'Exécutif flamand fait valoir que dans son arrêt n° 1 du 5 avril 1985, la Cour a déjà rejeté une exception semblable, en motivant ce rejet par le fait que dans l'esprit du législateur, l'intérêt légitime est présumé dans le chef des organes de droit public qu'il a désignés.

L'Exécutif flamand fait par ailleurs observer que la problématique évoquée par l'Exécutif de la Communauté française a été résolue d'une autre manière par le législateur, à savoir par l'ouverture d'un nouveau délai pour l'introduction d'un recours contre une loi ou un décret lorsqu'un recours est exercé contre une norme qui a le même objet et qui a été prise par un législateur autre que celui qui a adopté la loi ou le décret. Il en résulte que le recours "principal" ne peut pas davantage être irrecevable, prétendument à défaut d'intérêt, puisqu'aussi bien le "contre-recours" est déjà producteur d'un intérêt suffisant.

Pour finir, l'Exécutif flamand soutient que le décret du 6 décembre 1972 règle uniquement l'emploi des langues en matière administrative, tandis que le décret incriminé règle tout emploi des langues, de sorte que l'exception est également dépourvue de fondement.

Pour ce qui est du fond, l'Exécutif flamand constate que l'Exécutif de la Communauté française ne nie pas l'excès de compétence dénoncé.

En ce qui concerne le deuxième moyen, l'Exécutif flamand fait observer qu'il n'est pas reproché au décret attaqué de contenir une confirmation de la licéité de l'utilisation du français dans les organes administratifs établis dans la région française, mais bien de renfermer l'interdiction d'imposer la connaissance d'une autre langue que le français, et la déclaration de nullité de toute discrimination fondée sur le fait que quelqu'un ne connaît pas une autre langue nationale que le français, à quoi est assimilée toute mesure empêchant quelqu'un de voter ou d'être élu ou d'exercer des fonctions publiques, ce qui équivaut précisément à régler ou à interdire de régler l'électorat et l'éligibilité.

En ce qui concerne le troisième moyen, l'Exécutif flamand, répondant aux arguments de l'Exécutif de la Communauté française, fait observer qu'il n'a pas dénoncé la violation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais qu'il a seulement dit que celui-ci ne peut pas être invoqué pour légitimer un excès de compétence matérielle ou territoriale commis au regard du droit national.

L'Exécutif flamand rejette l'argument de l'Exécutif de la Communauté française selon lequel la Cour ne peut annuler le décret attaqué au motif que celui-ci ne serait que la reproduction littérale du Pacte visé, et qu'une annulation violerait de ce fait la primauté du droit international. Selon l'Exécutif flamand, ce raisonnement est absurde, ne fût-ce que parce qu'il implique que toutes les autorités revêtues du pouvoir législatif au sens matériel pourraient désormais reprendre sans aucune restriction dans leurs lois, décrets et règlements des dispositions de traités internationaux ayant effet direct, sans devoir le moins du monde tenir compte de leurs compétences matérielles et territoriales délimitées en droit national.

Pour le surplus, l'Exécutif flamand soutient que l'Exécutif de la Communauté française ne répond pas à son argument selon lequel la compétence des Communautés au niveau des matières culturelles est limitée aux matières énumérées dans la loi spéciale. L'Exécutif relève que si tel n'était pas le cas, l'article 59bis, § 2, alinéa 2, de la Constitution et l'article 4 de la loi spéciale seraient superflus puisqu'aussi bien l'article 59bis, § 2, alinéa 1er, 1°, de la Constitution - "les matières culturelles" - aurait suffi.

En ce qui concerne le quatrième moyen, l'Exécutif flamand soutient tout d'abord que l'Exécutif de la Communauté française ne répond pas à la violation invoquée de l'article 59bis, § 4, alinéa 1er, de la Constitution.

L'Exécutif flamand affirme ensuite que l'article 59bis, § 4, de la Constitution n'est et ne peut pas être contraire au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cet article a uniquement pour objet une répartition territoriale des compétences entre diverses autorités, et le pacte en question ne se rapporte en aucune façon à cette matière.

Enfin, l'Exécutif flamand soutient qu'il n'appartient pas au législateur communautaire de traduire dans la réalité belge le contenu matériel de pactes internationaux, si ce n'est en ce qui concerne les matières et sur le territoire pour lesquels il exerce lui et aucun autre législateur sa souveraineté, condition qui n'est pas remplie par le décret attaqué.

A.5. Dans un document du 14 avril 1988 intitulé "note d'audience", l'Exécutif de la Communauté française poursuit l'analyse de l'effet direct du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Se référant aux travaux préparatoires ayant précédé l'adoption de ce Pacte, à la jurisprudence de la Cour de cassation et à la doctrine, l'Exécutif conclut à l'applicabilité directe du Pacte dans l'ordre juridique belge, en sorte qu'il prime toute norme de droit interne qui lui serait contraire.

A.6. Dans ses conclusions déposées à l'audience du 18 mai 1988, l'Exécutif régional wallon fait siens les arguments développés dans la "note d'audience" de l'Exécutif de la Communauté française.

L'Exécutif indique en outre qu'en vertu des articles 2 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, toute personne, sans discrimination aucune, notamment fondée sur la langue utilisée, a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de voter et d'être élu et le droit d'accéder dans des conditions générales d'égalité aux fonctions publiques de son pays. L'Exécutif observe que le décret attaqué se borne à reproduire ces droits dans l'ordre juridique interne, et que le Pacte précité a primauté sur le droit interne, en ce compris le droit constitutionnel belge. La compatibilité du décret attaqué aux normes supérieures doit dès lors s'apprécier non par rapport à la Constitution et aux règles répartitrices de compétence, mais bien par rapport aux principes dégagés par le Pacte international. Etant donné que la Cour est incompétente pour statuer sur la conformité des lois et décrets au droit international, le recours de l'Exécutif flamand est

irrecevable.

En ce qui concerne la recevabilité du recours.

B.1. L'article 1er de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage confère à la Cour la compétence d'annuler des lois et des décrets 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.

La compétence de la Cour n'est pas mise en cause par le fait que, comme c'est le cas en espèce, un décret reproduit ou entend appliquer certaines dispositions d'un traité international : le caractère juridique d'un tel décret n'en est pas modifié et l'annulation éventuelle des dispositions décrétales visées n'a aucune incidence sur l'existence et la validité dudit traité international.

Le déclinatoire de compétence proposé par l'Exécutif régional wallon est dès lors dépourvu de fondement.

Quant à l'ensemble des moyens.

I. En ce qui concerne l'objet et la portée du décret.

B.2. Le décret se divise en deux chapitres, chacun ayant son objet propre.

Le premier chapitre, intitulé "De l'emploi des langues par les mandataires publics", règle l'emploi des langues par les mandataires publics élus dans les assemblées, conseils, collèges et organismes généralement quelconques situés dans la région de langue française.

L'article 1er dispose que les mandataires élus dans les Assemblées, Conseils, Collèges et organismes généralement quelconques situés dans la région de langue française s'expriment, pour les interventions qui n'ont pas le caractère d'actes administratifs, dans la langue nationale de leur choix.

L'alinéa 1er de l'article 2 énonce que l'usage de la langue française est toujours licite et que toute mesure tendant à en limiter ou interdire l'usage est nulle de plein droit.

L'alinéa 2 de l'article prévoit que l'usage ou la connaissance d'une autre langue que la langue française ne peut être imposé sous quelque forme et pour quelque raison que ce soit.

L'article 3 dispose que les actes administratifs accomplis par les mandataires visés à l'article 1er le sont en langue française. Il y est ajouté que les serments, discours, interventions et votes exprimés par un mandataire ne sont pas considérés comme des actes administratifs.

Le deuxième chapitre, intitulé "De la défense de la langue française et de la protection de la culture française", vise en substance, en faisant référence au Pacte international de New York relatif aux droits civils et politiques, à confirmer que toute personne, où qu'elle se trouve, a le droit d'avoir sa propre vie culturelle et d'employer la langue française.

L'article 4 énonce que, conformément aux principes du Pacte international de New York relatif aux droits civils et politiques, toute personne, où qu'elle se trouve et notamment dans les communes où existe une minorité culturelle et linguistique de langue française, a le droit d'avoir sa propre vie

culturelle et d'employer la langue française.

L'article 5 prévoit que toute mesure restreignant ce droit et toute discrimination qui se fonde sur l'appartenance à la culture française ou sur la méconnaissance d'une autre langue nationale que le français est nulle et non avenue.

L'article 6 énonce à titre d'exemple un certain nombre de décisions, mesures ou comportements qui doivent être considérés comme discriminatoires au sens de l'article 5. Il s'agit ici, entre autres, de toutes décisions, mesures ou comportements ayant pour but ou pour effet d'empêcher :

- de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
- de voter et d'être élu au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;
- d'accéder dans les conditions générales d'égalité aux fonctions publiques de son pays et notamment de prêter serment, de prononcer des discours, d'intervenir dans des débats, de participer à des votes, en langue française.

L'article 7 dispose que le décret entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

II. En ce qui concerne la recevabilité des premier et quatrième moyens.

B.3. Le fait que la Communauté culturelle néerlandaise ait adopté le 6 décembre 1972 un décret dont l'objet est proche de certaines dispositions du décret entrepris n'affecte en aucune manière le droit, consacré par l'article 1er de la loi du 28 juin 1983 organique de la Cour d'arbitrage, pour l'Exécutif flamand d'introduire le recours en annulation devant la Cour.

Aux termes de l'article 1er de la loi du 28 juin 1983 les parties requérantes devant la Cour d'arbitrage, visées à cet article, sont présumées avoir un intérêt à agir.

L'exception de recevabilité du premier moyen soulevée par l'Exécutif de la Communauté française n'est donc pas fondée.

B.4. L'exception de recevabilité du quatrième moyen soulevée par l'Exécutif de la Communauté française se confond avec l'exception de recevabilité du recours soulevée par l'Exécutif régional wallon.

Elle doit être rejetée pour les mêmes motifs que ceux qui ont été exposés sub B.1 en réponse à cette exception.

III. En ce qui concerne le fondement de la compétence du législateur décentral.

Quant au chapitre Ier du décret.

B.5.a. Aux termes de l'article 59bis, § 3, de la Constitution, 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;

2. l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics;
3. les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements".

Les dispositions qui sont contenues dans le chapitre Ier du décret attaqué ne visent manifestement pas à régler l'emploi des langues pour les matières visées au 2° et au 3° de la disposition constitutionnelle reproduite ci-dessus; il convient donc uniquement d'examiner dans quelle mesure le chapitre Ier du décret a pour objet le règlement de l'emploi des langues en matière administrative.

B.5.b. 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 les 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 matière administrative, 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 leur 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 de la Constitution, 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 siégeant 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.

B.5.c. Les articles 1er à 3 du décret incriminé, qui constituent le chapitre Ier, forment un tout et doivent être lus en corrélation les uns avec les autres. Eu égard à la fois à l'intitulé du chapitre sous lequel ils apparaissent et aux termes utilisés à l'article 1er, qui se rapportent explicitement aux "mandataires élus dans les Assemblées, Conseils, Collèges et organismes généralement quelconques situés dans la région de langue française", les trois premiers articles doivent raisonnablement être interprétés comme visant à régler l'emploi des langues par les mandataires concernés, dans l'exercice de leurs fonctions, c'est-à-dire en tant qu'ils interviennent dans les assemblées, conseils, collèges et organismes au sein desquels ils ont été élus.

B.5.d. Il en résulte, sans qu'il faille vérifier si l'article 3 donne un contenu exact à la notion d'actes administratifs, que le chapitre Ier du décret, interprété comme il a été indiqué ci-dessus, règle l'emploi des langues "en matière administrative" et trouve dès lors un fondement dans l'article 59bis,

§ 3, 1°, de la Constitution, sous réserve toutefois de ce qui suit.

B.5.e. L'article 1er, considéré en soi, par la généralité de ses termes pourrait être compris comme visant notamment le Conseil régional wallon. A lire cet article en corrélation avec les dispositions de l'article 3, il apparaît toutefois que le décret ne saurait avoir visé le Conseil régional wallon.

B.5.f. En tant que l'article 2, alinéa 2, interdit d'imposer aux personnes visées, en leur qualité de mandataires élus, la connaissance d'une autre langue que le français, il règle les conditions d'éligibilité des mandataires publics.

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.

Il résulte de ce qui précède qu'à l'article 2, alinéa 2, du décret entrepris les mots "ou la connaissance" doivent être annulés.

B.5.g. Par ailleurs, les articles 1er, 2 et 3 doivent être annulés dans la mesure où leur champ d'application, c'est-à-dire la région de langue française, comprend, en méconnaissance de l'article 59bis, § 4, alinéa 2, de la Constitution, "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".

Quant au chapitre II du décret

B.6.a. L'article 4 du décret entrepris dispose "conformément aux principes du Pacte international de New-York relatif aux droits civils et politiques toute personne, où qu'elle se trouve et notamment dans les communes où existe une minorité culturelle et linguistique de langue française, a le droit d'avoir sa propre vie culturelle et d'employer la langue française".

L'article 4 du décret énonce ainsi deux droits:

- a) le droit d'avoir sa propre vie culturelle;
- b) le droit d'employer la langue française.

Quant au droit d'avoir sa propre vie culturelle

B.6.b. L'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution dispose :

"Les Conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret : 1° les matières culturelles;...". L'article 59ter, § 2, 1°, de la Constitution dispose que le Conseil (de la Communauté germanophone) règle par décret "1° les matières culturelles; ...".

En exécution de ces dispositions constitutionnelles, l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 4 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone énumère dix-sept "matières culturelles".

Ces dix-sept matières, même combinées ou considérées globalement, ne constituent pas l'ensemble des matières que recouvre le concept de vie culturelle, et pas davantage au sens attribué à ce concept par l'article 27 du Pacte O.N.U. sur les droits civils et politiques, dont s'inspire l'article 4 du décret.

En effet, certaines dispositions du Titre II de la Constitution telles la liberté d'expression, les libertés d'association et de réunion, certaines matières continuant à relever de l'Etat, voire certaines matières attribuées aux Régions sont en rapport étroit avec la possibilité de mener une vie culturelle propre et d'en régler certains aspects.

Il résulte de ce qui précède que par la généralité de ses termes "le droit d'avoir sa propre vie culturelle" tel qu'il est énoncé et garanti par le décret dépasse les matières qui relèvent de la compétence de la Communauté française.

L'article 4 du décret est donc, en ce qui concerne "le droit d'avoir sa propre vie culturelle", entaché d'excès de compétence matérielle.

Quant au droit d'employer la langue française

B.6.c. En tant qu'il reconnaît à toute personne le droit d'employer la langue française, l'article 4 du décret ne peut trouver de fondement ni dans l'article 59bis, § 2, de la Constitution ni dans l'article 4, 1°, de la loi spéciale. Cette dernière disposition 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.

La disposition décrétole se borne en réalité à confirmer et à sanctionner un droit découlant de l'article 23 de la Constitution qui dispose : "L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires." D'autres exceptions au principe de liberté sont en outre possibles, en raison des compétences reconnues aux Communautés par l'article 59bis, § 3, pour :

- 1° les matières administratives;
- 2° l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics;
- 3° les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements.

La Communauté française n'est compétente pour consacrer le droit d'utiliser la langue française que pour ces matières et dans les limites de la compétence territoriale reconnue par l'article 59bis, § 4, alinéa 2, de la Constitution.

En tant que ce droit serait reconnu pour d'autres actes de l'autorité publique et pour les affaires

judiciaires, la Communauté empiéterait sur la compétence du législateur national.

En tant que ce droit est reconnu dans des domaines non visés par l'article 59bis, § 3, et par l'article 23, 2ème phrase, de la Constitution, la Communauté française empiète sur la compétence du Constituant qui a exclu la possibilité de régler l'emploi des langues dans ces domaines.

L'article 4 du décret est donc, en ce qui concerne le droit d'employer la langue française, entaché d'excès de compétence matérielle.

B.7.a. Les dispositions des articles 5 et 6 du décret sont en relation étroite avec son article 4.

L'article 5 du décret fixe la sanction qui s'attache à la violation du droit reconnu à l'article 4 et, en particulier, interdit deux discriminations. L'article 6, quant à lui, donne des exemples de ces discriminations.

B.7.b. A l'article 5, le membre de phrase "toute mesure restreignant ce droit ... est nulle et non avenue" doit être annulé en tant que conséquence directe de l'invalidité de l'article 4 du décret, en ce qu'il vise un "droit", celui envisagé à l'article 4, qui est hors de la compétence de la Communauté française.

B.7.c. L'interdiction de discrimination se fondant sur la méconnaissance d'une autre langue nationale que le français a une portée à ce point générale qu'elle est susceptible de concerner tant les conditions d'électorat et d'éligibilité, que la réglementation de l'emploi des langues dans des domaines autres que ceux relevant de la compétence communautaire. Elle excède donc la compétence de la Communauté.

B.7.d. La sanction de la discrimination fondée sur l'appartenance à la culture française est à mettre en rapport avec les droits d'avoir sa propre vie culturelle et d'employer la langue française.

Une telle discrimination est une mesure restreignant le droit de mener une vie culturelle propre en ce qu'elle est de nature à affecter l'usage de ce droit.

Comme il a été établi qu'il n'appartient pas à la Communauté de garantir, de façon générale, le droit à une vie culturelle, il ne lui appartient pas de sanctionner une mesure portant atteinte à ce droit.

B.7.e. Il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'article 5 du décret entrepris, dans leur ensemble, excèdent la compétence de la Communauté.

B.7.f. L'article 6 du décret consistant uniquement en une énumération d'exemples des discriminations visées à l'article 5, cette disposition doit également être déclarée nulle.

B.8. La Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait à New York ne procure pas davantage à la Communauté française le fondement lui permettant d'adopter les articles 4, 5 et 6. Ce pacte, en effet, ne déroge pas à la répartition interne des compétences opérée par la Constitution entre les législateurs internes respectifs. Seul le législateur qui, conformément à la répartition interne des compétences, est habilité à régler la matière faisant l'objet du traité - peu importe qu'il ait ou non effet direct - a le pouvoir de reproduire, d'explicitier ou d'exécuter les dispositions dudit traité. Lorsque la Cour annule des dispositions décrétales qui, en méconnaissance de la répartition constitutionnelle des compétences, reproduisent ou exécutent des dispositions d'un traité, elle ne

porte nullement atteinte au traité lui-même ni à la primauté qui doit être reconnue à ce traité en vertu du principe de la hiérarchie des normes juridiques.

La Communauté française, compte tenu de la répartition des compétences réalisée par la Constitution ou en vertu de celle-ci, n'est investie d'aucune compétence à l'égard de la matière réglée par le Pacte international de New York relatif aux droits civils et politiques, dans la mesure où elle règle l'emploi des langues en dehors des trois domaines indiqués à l'article 59bis, § 3, de la Constitution. Elle ne trouve aucune compétence à l'article 59bis, § 2, 3°, là où celui-ci lui reconnaît le pouvoir de régler la "coopération culturelle internationale" : la seule comparaison de cette disposition avec celle qui est portée par l'article 59bis, § 3, suffit à faire apparaître que la compétence de régler la coopération culturelle internationale n'implique nullement le pouvoir de régler d'une manière quelconque l'emploi des langues.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

- déclare le recours recevable;
- annule à l'article 2 du décret de la Communauté française du 17 juillet 1987 réglant l'emploi des langues par les mandataires publics dans la région de langue française et portant application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981, les mots "ou la connaissance";
- annule les articles 1er, 2 et 3 du même décret en tant que leur champ d'application, tel que défini dans les motifs du présent arrêt, comprend "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";
- annule les articles 4, 5 et 6 du même décret;
- rejette le recours pour le surplus.

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 14 décembre 1988.

Le greffier,
L. POTOMS

Le président,
J. DELVA