

Numéros de rôle : 146 à 149

Arrêt n° 21/90  
du 28 juin 1990

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation totale ou partielle de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. Delva et J. Sarot  
et des juges I. Petry, J. Wathelet, D. André, F. Debaedts,  
L. De Grève, K. Blanckaert, L.P. Suetens, M. Melchior,  
H. Boel et L. Francois,  
assistée par le greffier L. Potoms,  
sous la présidence du président J. Delva,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*

\*

## I. *Objet des recours*

A. Par requête du 17 juillet 1989, adressée à la Cour par lettre recommandée portant le cachet de la poste du même jour, Daniel Deconinck, pensionné, Volgelzang 19, 2958 Zemst, a introduit un recours en annulation de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions « à l'exception d'une série de dispositions se rattachant à une loi à majorité spéciale tel l'article 68 (article 124bis de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage) qui conservent leurs effets en tant que telles avec une majorité spéciale, et le cas échéant maintenir tous les autres articles de la loi avec la valeur d'une loi ordinaire ».

Le recours vise en ordre subsidiaire à annuler le titre III de la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989 « en tant qu'objet de législation spéciale, pour le maintenir éventuellement comme contenu d'une loi ordinaire ».

Cette affaire a été inscrite sous le numéro 146 du rôle de la Cour.

B. Par requête du 17 juillet 1989, adressée à la Cour par lettre recommandée portant le cachet de la poste du même jour, Etienne Wieme, fonctionnaire, Lentestraat 11, 9000 Gand, et Daniel Deconinck, précité, ont introduit un recours visant, « sous réserve d'une éventuelle correction d'erreurs et sous réserve de la question de savoir si la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ne doit pas plutôt être attaquée dans son ensemble pour être maintenue simplement comme loi ordinaire, annuler l'article 48 et les mentions y relatives contenues aux articles 17, 33 et 34 de la loi spéciale précitée » et « le cas échéant :

- après annulation de l'intervention de solidarité

définie aux articles 48 et 17 et des mentions contenues aux articles 33 et 34 de la susdite loi spéciale, (à entendre) désigner par voie de disposition générale, conformément à l'article 8 de la loi sur la Cour d'arbitrage du 6 janvier 1989, les effets des dispositions annulées qui doivent être réputés maintenus dans une optique de compensation directe entre les Régions dans les limites de ce qu'autorisaient les dispositions annulées;

- dans le cadre de cette disposition générale de l'article 8 de la même loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, (à entendre refuser) l'avantage de la solidarité générale qui doit être maintenu, aussi longtemps que, comparé au résultat des articles 18, 24 et 30, l'avantage cumulé de la période transitoire pour les trois parties des attributions régionales est plus important que l'avantage de la solidarité et (à entendre) n'accorder celui-ci que pour la partie qui dépasse l'avantage mentionné de la période transitoire ».

Cette affaire a été inscrite sous le n° 147 du rôle de la Cour.

C. Par requête du 17 juillet 1989, adressée à la Cour par lettre recommandée portant le cachet de la poste du même jour, Etienne WIEME, précité, a introduit un recours visant, « sous réserve d'une éventuelle correction d'erreurs et sous réserve d'une demande d'annulation intégrale de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions afin que celle-ci soit maintenue simplement au niveau de son contenu comme loi ordinaire, à (entendre) déclarer recevable la requête en annulation et, statuant au fond, annuler l'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée, en assortissant éventuellement cette annulation d'un maintien de la réglementation pour une période limitée à deux ans, afin de permettre l'établissement d'une nouvelle législation ».

Cette affaire a été inscrite sous le numéro 148 du rôle de la Cour.

D. Par requête du 17 juillet 1989, adressée à la Cour par lettre recommandée portant le cachet de la poste du même jour, Etienne Wieme et Daniel Deconinck, précités, ont introduit un recours visant, « sous réserve de la correction d'erreurs éventuelles et sous réserve aussi d'une annulation de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions qui aurait pour effet de ramener cette loi au rang d'une loi ordinaire, à (entendre) annuler l'article 39, et spécialement son § 2, de la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989 ».

Cette affaire a été inscrite sous le numéro 149 du rôle de la Cour.

## II. *Procédure*

Par ordonnances du 18 juillet 1989, le président en exercice a désigné les juges du siège dans les affaires respectives conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé, dans les affaires respectives, qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

Conformément à l'article 76, § 4, de la loi organique, les recours ont été notifiés par lettres recommandées du 1er septembre 1989.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 1er septembre 1989.

Par ordonnances du 25 septembre 1989, le président Delva a soumis les affaires à la Cour en séance plénière.

L'Exécutif de la Communauté française a, dans les affaires n<sup>os</sup> 148 et 149 du rôle, déposé un mémoire le 17 octobre 1989.

Le Conseil des Ministres a déposé un mémoire dans chacune des affaires le 18 octobre 1989.

Conformément à l'article 89 de la loi organique, lesdits mémoires ont été notifiés par lettres recommandées du 24 octobre 1989.

Les requérants respectifs ont, dans chacune des affaires, introduit un mémoire en réponse le 27 novembre 1989.

Par ordonnances du 5 janvier 1990, le président en exercice a désigné le juge L. François comme membre du siège dans chacune des affaires.

Par ordonnances du 9 janvier 1990, la Cour a, dans chacune des affaires, prorogé jusqu'au 11 juillet 1990 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 31 janvier 1990, la Cour a joint les affaires portant les numéros de rôle 146 à 149.

Par ordonnance du 7 mars 1990, la Cour a décidé que les affaires jointes étaient en état en ce qui concerne l'examen, avant débat au fond, de la question de compétence de la Cour et de celle relative à la recevabilité des recours, et elle a fixé l'audience au 27 mars 1990.

Les ordonnances des 31 janvier 1990 et 7 mars 1990 précitées ont été notifiées aux parties. Celles-ci et leurs avocats ont été informés de la date de l'audience par lettres recommandées du 8 mars 1990.

A l'audience du 27 mars 1990 :

- ont comparu :

. Me J. Hardeman, avocat du barreau de Bruxelles, pour les requérants D. Deconinck et E. Wieme, précités;

. le requérant D. Deconinck, précité, en personne;

. Me P. Peeters, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

. Me P. Legros, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts 19 a-d, 1040 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs F. Debaedts et D. André ont fait rapport;

- ont été entendus : Me Hardeman dans les affaires n<sup>os</sup> 148 et 149 du rôle, le requérant Deconinck dans les affaires n<sup>os</sup> 146 et 147 du rôle, Me Legros et Me Peeters;

- les affaires jointes ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi organique, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *En droit*

#### *Les dispositions entreprises*

1. La loi spéciale du 16 janvier 1989, dont l'ensemble

des dispositions est attaqué dans l'affaire n° 146, règle le financement du budget de la Communauté française, de la Communauté flamande, de la Région wallonne, de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 48 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, qui est entrepris dans l'affaire n° 147, traite de l'intervention de solidarité nationale au profit de la Région dont le produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant est inférieur au produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant pour l'ensemble du Royaume.

L'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, attaqué dans l'affaire n° 148, traite du crédit accordé aux Communautés pour le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers.

L'article 39, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, entrepris dans l'affaire n° 149, traite de la clé de répartition entre les Communautés de la partie attribuée du produit de la taxe sur la valeur ajoutée pour la période 1989-1998. Ces moyens financiers sont destinés aux dépenses d'enseignement.

*En ce qui concerne l'intérêt des parties*

2.A.1. Dans toutes les affaires jointes, les parties requérantes font observer, dans leur requête, que la condition d'intérêt doit, en droit public, être conçue de manière moins stricte qu'en droit judiciaire privé et elles renvoient à cet égard à la jurisprudence du Conseil d'Etat français.

Dans l'affaire n° 146 du rôle, le requérant soutient d'abord, dans sa requête, qu'un électeur ou un habitant

d'une Région est directement et personnellement concerné par le respect effectif de la loi et par un fonctionnement des institutions conforme au droit. Le requérant justifie ensuite son intérêt en faisant observer qu'en qualité d'électeur et d'habitant d'une Communauté ou d'une Région, il a le droit d'être soumis à un régime propre d'imposition, à la détermination duquel il peut participer d'une façon plus directe qu'au plan national. Le requérant ajoute que la fiscalité a une influence directe importante sur la situation juridique de chaque citoyen.

Dans l'affaire n° 147 du rôle, les parties requérantes font valoir qu'un habitant soumis à l'impôt des personnes physiques dans une Région obtenant moins de revenus de par le mécanisme de l'intervention de solidarité est personnellement désavantagé, puisque les moyens dont une Région peut disposer ont un impact direct sur sa situation juridique personnelle en tant que contribuable et utilisateur des services publics. A cet égard, les parties requérantes observent que les Régions peuvent répercuter sur leurs habitants les déficits éventuels par le biais de centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques.

Enfin, les parties requérantes affirment que leur intérêt personnel et individuel à l'introduction d'un recours en annulation ne disparaît pas par le fait que de nombreux habitants d'une Région se trouvent dans la même situation et subissent le même préjudice.

Dans l'affaire n° 148 du rôle, le requérant démontre qu'il a un intérêt direct et personnel à ce que la Communauté flamande, à laquelle le rattachent sa vie et son activité et qui est compétente pour la coopération internationale en matière d'enseignement, ne soit pas désavantagée en ce qui concerne les échanges d'étudiants et ne soit pas coupée de certaines formes de contacts intellectuels.

Dans l'affaire n° 149 du rôle, les parties requérantes soutiennent d'abord que tout élève ou étudiant, parent, membre du personnel ou établissement d'enseignement a intérêt à ce que la répartition des moyens destinés à l'enseignement ne se fasse pas dans des conditions discriminatoires. Elles déclarent ensuite que la situation juridique personnelle d'un habitant de la région de langue néerlandaise est directement affectée quand il existe entre les Communautés une discrimination ayant une incidence directe sur sa situation juridique. Enfin, il est allégué à nouveau que n'est pas une raison pour décider que les parties requérantes n'auraient pas d'intérêt le fait que de nombreuses personnes se trouvent dans la même situation juridique.

2.A.2. Dans toutes les affaires jointes, le Conseil des Ministres, renvoyant à la jurisprudence de la Cour, fait observer que l'action populaire n'est pas admissible et que l'intérêt requis n'existe que dans le chef des personnes dont la situation juridique pourrait être directement affectée par la norme attaquée.

Le Conseil des Ministres considère que, d'une manière générale, les dispositions de la loi de financement - et donc aussi les articles spécifiquement querellés - ne sauraient affecter directement la situation juridique des parties requérantes, puisque ces dispositions règlent exclusivement le financement des Communautés et des Régions.

Le Conseil des Ministres développe la même position dans chacun des mémoires qu'il a déposés dans les affaires jointes.

Dans l'affaire n° 146 du rôle, le Conseil des Ministres soutient qu'il n'est en tout cas pas satisfait à la condition d'intérêt lorsque le requérant considère que, comme chaque citoyen-habitant d'une Région, il est

directement et personnellement concerné par un respect effectif de la loi et par un fonctionnement de nos institutions conforme au droit.

Dans l'affaire n° 147 du rôle, le Conseil des Ministres affirme que les dispositions réglant la solidarité interrégionale n'affectent pas directement la situation juridique des parties requérantes, cette affirmation n'étant pas éternuée par le constat que la base du règlement de la solidarité interrégionale est la contribution moyenne par habitant à l'impôt des personnes physiques.

Dans les affaires n<sup>os</sup> 148 et 149 du rôle, le Conseil des Ministres soutient que les articles querellés ne constituent qu'un élément de la technique utilisée en vue du financement du budget des Communautés, ces dernières déterminant de manière autonome l'affectation des moyens.

Dans l'affaire n° 149 du rôle, le Conseil des Ministres fait observer subsidiairement que les parties requérantes omettent de démontrer qu'elles possèdent une des qualités invoquées d'élève, étudiant, parent, membre du personnel ou établissement d'enseignement.

2.A.3. L'Exécutif de la Communauté française n'a déposé un mémoire que dans les affaires 148 et 149.

Pour chacune de ces deux affaires, il fait remarquer que, lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 1989, il a été dit que la Cour d'arbitrage devait préciser le concept d'« intérêt » en s'inspirant de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

L'Exécutif renvoie à ladite jurisprudence, aux termes de laquelle l'intérêt doit être direct, personnel, actuel et certain, ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour, laquelle précise que le recours populaire n'est pas admissible et que

l'intérêt n'existe que dans le chef de toute personne dont la situation juridique pourrait être directement affectée par la norme incriminée.

L'Exécutif de la Communauté française applique ces principes aux qualités invoquées par les parties requérantes. A titre préliminaire, l'Exécutif fait observer qu'un certain nombre des arguments invoqués ont trait, non pas à la situation juridique propre des parties requérantes, mais bien à celle de la Communauté flamande dans son ensemble.

L'Exécutif déclare que le requérant ne justifie de l'intérêt requis en droit ni en sa qualité d'habitant ni en sa qualité de personne exerçant son activité professionnelle dans la Communauté flamande.

Il renvoie d'abord à la jurisprudence du Conseil d'Etat aux termes de laquelle « la seule qualité d'habitant d'une entité politique » ne suffit pas en soi pour attaquer une norme émanant de cette entité.

L'Exécutif expose ensuite, en se référant une fois encore à la jurisprudence du Conseil d'Etat, que dans l'affaire n° 148 l'argument selon lequel le requérant exerce son activité professionnelle dans la Communauté flamande ne suffit pas à justifier de son intérêt à l'annulation de la norme attaquée. Il ne possède pas en cette qualité un intérêt qui serait distinct de celui de la généralité des citoyens. Le requérant ne démontre pas, poursuit l'Exécutif, qu'il travaille dans une administration dont le bon fonctionnement pourrait être compromis par la disposition querellée ni que sa situation personnelle pourrait en être influencée défavorablement. Sa situation juridique n'est en rien affectée par la disposition incriminée.

L'Exécutif observe que la jurisprudence du Conseil d'Etat

français est nettement plus extensive que celle de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'Etat belge. D'après les travaux préparatoires, c'est de cette dernière que la Cour doit s'inspirer. L'Exécutif considère du reste que la jurisprudence du Conseil d'Etat français n'a pas la portée que lui prête la partie requérante. Le Conseil d'Etat français exclut lui aussi l'action populaire.

2.A.4. Dans leurs mémoires en réponse, les parties requérantes reviennent également sur la question de l'intérêt.

Les parties requérantes font d'abord remarquer que dans l'article 107<sup>ter</sup> de la Constitution et dans les articles 1er et 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, le Constituant et le législateur spécial sont partis du principe que les requérants individuels peuvent eux aussi avoir un intérêt à introduire un recours qui soulève un conflit de compétences. Lesdites dispositions doivent être interprétées de manière telle qu'elles puissent avoir un effet utile.

Les parties requérantes observent ensuite que comme contribuable, tant de la Communauté flamande que de la Région flamande, elles ont un intérêt à attaquer des normes susceptibles d'avoir une influence sur la part des dépenses de cette Communauté ou de cette Région, dépenses qu'elles sont tenues d'assumer. En effet, de telles normes affectent directement les requérants dans leur situation juridique en tant que contribuable, dans la mesure où, soit elles s'opposent à la propre compétence fiscale directe des Communautés et des Régions, soit elles réduisent les moyens que la Communauté flamande ou la Région flamande se voient attribuer. Dans ce dernier cas, soit cette Communauté ou cette Région seront contraintes d'entamer d'autres sources de financement, comme des impôts complémentaires, soit les requérants ne pourront pas bénéficier des abattements fiscaux qui auraient été possibles si les moyens attribués à

la Communauté flamande ou à la Région flamande n'avaient pas été réduits.

Dans les mémoires en réponse concernant les affaires n<sup>os</sup> 148 et 149, il est encore ajouté que la mise à disposition de moyens détermine directement l'étendue des services que la Communauté peut dispenser, observation importante s'agissant de l'enseignement, qui doit en principe être gratuit.

Les parties requérantes soutiennent encore qu'elles invoquent leur qualité d'habitant de régions bien déterminées qui ne correspondent pas au territoire de la Belgique. De l'avis des requérants, il ne saurait donc être question d'un recours populaire, c'est-à-dire d'une action intentée par n'importe quel habitant du Royaume.

Enfin, les parties requérantes font observer qu'aucun des Exécutifs n'a introduit de recours contre les dispositions querellées et qu'il s'ensuit qu'une attitude trop stricte à l'égard de l'intérêt aurait pour conséquence de faire échapper la loi attaquée à tout contrôle d'une Cour constitutionnelle, ce qui doit être évité dans un Etat de droit.

2.B.1. L'article 107<sup>ter</sup> de la Constitution dispose : « La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction ».

Aux termes de l'article 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les recours en annulation sont introduits « par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt (...) ».

L'intérêt requis existe dans le chef de toute personne dont la situation juridique pourrait être affectée

directement et défavorablement par la norme attaquée.

2.B.2. Dans sa requête concernant l'affaire inscrite sous le n° 146 du rôle, le requérant invoque sa qualité d'électeur ou d'habitant d'une Région. Dans leur requête concernant l'affaire inscrite sous le n° 147, les requérants invoquent leur qualité de contribuable et d'usager des services publics; dans sa requête concernant l'affaire inscrite sous le n° 148, le requérant invoque sa qualité de membre de la Communauté flamande et dans l'affaire portant le numéro de rôle 149, les requérants invoquent les qualités d'élève, d'étudiant, de parent, de membre du personnel ou d'établissement d'enseignement et enfin d'habitant de la région de langue néerlandaise.

2.B.3. Sans qu'il faille examiner si les parties requérantes possèdent effectivement les qualités susvisées, la Cour constate que les parties requérantes ne justifient dans aucune des qualités invoquées de l'intérêt requis en droit. Les dispositions incriminées, qui concernent le financement des Communautés et des Régions, ne sauraient, de par leur nature même, affecter directement la situation individuelle des parties requérantes, car elles ont pour seuls destinataires l'Etat, les Communautés et les Régions.

Les effets invoqués sur la situation individuelle des parties requérantes de normes qui déterminent l'importance des moyens financiers mis à la disposition des Communautés et des Régions ne découlent pas comme tels et de façon directe de ces normes mêmes, mais n'en sont qu'une conséquence indirecte. Dès lors, le fait de se prévaloir de ces effets ne suffit pas à démontrer que les parties requérantes pourraient être affectées directement dans leur situation individuelle.

2.B.4. Les recours introduits dans les affaires n<sup>os</sup> 146, 147, 148 et 149 sont irrecevables.



Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 juin 1990.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

J. Delva