

Numéro du rôle : 2848
Arrêt n° 201/2004 du 15 décembre 2004

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 125.644 du 24 novembre 2003 en cause de la Communauté française et autres contre la Communauté flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 28 novembre 2003, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« En tant qu'il est interprété comme exigeant des entités fédérées qu'elles démontrent un intérêt à agir différent de celui dont elles justifient lorsqu'elles engagent un contrôle curatif contre une norme législative devant la Cour d'arbitrage ou préventif devant les instances prévues par les règles qui régissent la Belgique fédérale, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec les articles 13, 141, 142 et 143 de la Constitution, l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les articles 31 à 33*bis* de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ainsi que les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ? »

Le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit des mémoires. Le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement flamand ont également introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 20 octobre 2004 :

- ont comparu :

. Me M. Uyttendaele, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Communauté française;

. Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

. Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La Communauté française, la Région wallonne et D. De Wagter demandent au Conseil d'Etat l'annulation d'une circulaire du 9 février 1998 du ministre flamand de la Culture, de la Famille et du Bien-être relative à l'emploi des

langues dans les centres publics d'aide sociale; la suspension de cette circulaire, également demandée, a été rejetée par arrêt du 14 janvier 1999.

La Communauté flamande contestant l'intérêt à agir des deux premières requérantes, celles-ci ont demandé au juge *a quo* de poser à la Cour deux questions préjudicielles, demande à laquelle il a été donné suite uniquement en ce qui concerne la seconde question, énoncée ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position des parties

Mémoires du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Communauté française

A.1. Dans le cadre des mémoires identiques qu'elles ont déposés, ces parties rappellent tout d'abord le contexte factuel de la question préjudicielle et, notamment, l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 mars 2001. Celui-ci a rejeté, pour défaut d'intérêt, le recours introduit par la Communauté française et la Région wallonne à l'encontre d'une autre circulaire, dite circulaire « Peeters », similaire par son objet à celle en cause en l'espèce mais relative à l'emploi des langues dans les administrations communales.

A.2.1. Le mémoire fait ensuite le relevé de différentes dispositions dont il y aurait lieu de tenir compte, en les commentant à la lumière de la jurisprudence et de la doctrine.

A.2.2. L'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, relève le mémoire, s'inspire de la loi du 28 juin 1983. Cette dernière, bien que ne dispensant pas les parties institutionnelles de justifier de leur intérêt à agir, a toutefois été interprétée par la Cour - dès ses premiers arrêts - ainsi que par la doctrine comme emportant présomption, dans leur chef, d'un tel intérêt.

L'extension des compétences de la Cour, opérée successivement par la loi spéciale du 6 janvier 1989 et par celle du 9 mars 2003, n'a pas remis en cause cette présomption. En considération de la doctrine et de la jurisprudence de la Cour, il y aurait lieu de considérer, selon le mémoire, que, si leur intérêt est présumé, c'est parce que « les partenaires de la Belgique fédérale sont, dans le cadre du contentieux objectif relatif aux normes législatives, investies de la responsabilité de veiller au respect de la hiérarchie des normes à son niveau supérieur ».

A.2.3. Le mémoire pointe ensuite l'article 141 de la Constitution, auquel les articles 2 à 6 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat donnent exécution. En considération des mécanismes de consultation que prévoient ces dispositions - mécanismes qu'expose le mémoire - ainsi que de la présence de l'autorité fédérale et des entités fédérées au sein du Comité de concertation, ces autorités doivent être considérées comme étant investies d'« une mission de régulation du système global de répartition des compétences », avec laquelle ne pourrait être conciliée l'absence d'un intérêt propre au respect desdites compétences.

A.2.4. Par ailleurs, l'article 32, §§ 1er et 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980, qui règle la procédure de prévention et le règlement des conflits d'intérêts, doit également être pris en considération.

En effet, en ce qui concerne ces conflits d'intérêts - qui visent le fait d'exercer une compétence d'une manière qui porte atteinte à ce qui est important aux yeux d'une autre collectivité -, il est relevé qu'aucune restriction n'est apportée par l'article 32 précité au droit des organes des entités fédérées de mettre en œuvre la procédure de prévention et de règlement des conflits d'intérêts. Bien plus, celle-ci concerne tant les normes législatives que les normes réglementaires ou les décisions administratives, y compris au stade de simple projet. Il appartiendrait dès lors à l'autorité fédérale et aux entités fédérées de définir librement leur intérêt à mettre en branle la procédure précitée.

A.3. Quant au fond, la Région wallonne et la Communauté française avancent, à titre principal, une première interprétation, que ces parties exposent et développent, avant, à titre subsidiaire, de rencontrer et critiquer la thèse retenue par le Conseil d'Etat dans son arrêt précité du 27 mars 2001.

A.4.1. A titre principal, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat devrait être interprété comme octroyant, de droit, aux entités fédérées et à l'autorité fédérale intérêt à agir pour faire respecter les règles de compétence, interprétation qui rendrait cette disposition compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Cela résulterait tout d'abord des différentes normes et procédures évoquées ci-dessus; cela résulterait ensuite du caractère objectif du contentieux de l'annulation, et de l'effet *erga omnes* des arrêts d'annulation; cela résulterait enfin de la jurisprudence même du Conseil d'Etat, section d'administration : en effet, celle-ci considère qu'une atteinte aux compétences d'une entité fédérée constitue, pour celle-ci, un risque de préjudice grave difficilement réparable, de nature à justifier une suspension.

A.4.2. Poursuivant le développement de leur thèse principale, la Région wallonne et la Communauté française examinent ensuite les arguments avancés par le Conseil d'Etat, dans son arrêt précité, pour justifier leur absence d'intérêt de droit à agir devant lui.

L'argument pris de l'incompétence de la Communauté française et de la Région wallonne pour régler l'emploi des langues dans la région de langue néerlandaise serait irrelevante. De même, il ne s'agirait pas, pour ces collectivités, de se substituer à l'Etat fédéral ou aux minorités dont les droits sont en cause, mais seulement de s'assurer du respect des règles de compétence, la violation de celles-ci étant en effet de nature « à entamer la paix communautaire que chaque partenaire a intérêt à voir préservée ».

S'agissant de l'objection tirée de la spécificité des règles qui régissent l'intérêt des parties institutionnelles devant la Cour d'arbitrage, la Région wallonne et la Communauté française relèvent tout d'abord qu'elles ne revendiquent un intérêt présumé à agir devant le Conseil d'Etat qu'en ce qui concerne le respect des règles de compétence, et non en ce qui concerne les autres inconstitutionnalités. Par ailleurs, il est relevé que, devant le Conseil d'Etat comme devant la Cour, la décision d'agir est prise dans le cadre d'un organe collégial, qui délibère dans le respect de la règle du consensus et qui est soumis à la solidarité gouvernementale. Il n'y aurait donc pas de différence significative entre les deux modes de saisine.

S'agissant enfin de la réponse du Conseil d'Etat aux arguments tirés de la notion de conflit d'intérêts et de la loyauté fédérale, le mémoire estime que cette réponse confond la notion d'intérêt et la violation d'une règle de droit. S'il appartient aux juridictions de sanctionner le non-respect des règles de compétence ou du principe de loyauté fédérale, le simple manquement à ces règles et principes suffit par contre à étayer l'intérêt à agir.

A.4.3. Le Gouvernement wallon et celui de la Communauté française rappellent enfin la jurisprudence de la Cour selon laquelle, après avoir estimé inconstitutionnelle l'interprétation qui lui est soumise par une juridiction - hypothèse à laquelle la présente espèce peut être assimilée -, la Cour indique, le cas échéant, l'interprétation conciliante de nature à rendre compatible avec le principe d'égalité la norme en cause.

A.5. Dans la seconde partie des développements consacrés au fond, exposés à titre subsidiaire, le mémoire estime que, si la Cour devait suivre l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat, dans son arrêt précité, à l'article 19 des lois coordonnées, il y aurait lieu de constater que les partenaires de la Belgique fédérale sont victimes d'une discrimination injustifiée.

Après avoir constaté l'existence d'une différence de traitement - un intérêt apprécié différemment selon que le recours est formé devant la Cour d'arbitrage ou le Conseil d'Etat - ainsi que la comparabilité des situations, le mémoire expose que cette différence de traitement ne peut être justifiée par aucune finalité légitime; elle serait d'ailleurs involontaire dans le chef du législateur, celui-ci ayant seulement omis d'adapter l'article 19 à l'évolution du régime fédéral.

Mémoire du Conseil des ministres

A.6. S'agissant du fond, le Conseil des ministres décrit successivement les différentes procédures de contrôle comparées.

Il s'agit d'abord des procédures de règlement préventif des conflits de compétence et d'intérêts par le Comité de concertation; après avoir précisé la composition de cet organe, ses différentes compétences et ses modes de saisine, le Conseil des ministres conclut que ces diverses procédures confèrent à l'Etat fédéral et aux entités fédérées la compétence d'agir « sans subordonner celle-ci à une condition spécifique d'intérêt ».

Il s'agit ensuite du recours en annulation devant la Cour d'arbitrage, lequel est ouvert de droit aux requérants institutionnels sans qu'ils ne doivent justifier d'un intérêt à agir.

Enfin, il s'agit du recours en annulation qui peut être porté devant la section d'administration du Conseil d'Etat, laquelle contrôle la légalité interne et externe des actes et règlements qui lui sont soumis; un intérêt à agir est requis, interprété par le Conseil d'Etat dans son arrêt précité du 27 mars 2001 comme supposant, en ce qui concerne les gouvernements ou assemblées législatives, que l'acte attaqué méconnaisse leurs prérogatives ou produise des effets sur leur territoire.

A.7.1. A titre principal, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement en cause dans l'interprétation de l'article 19 avancée par la question préjudicielle n'est pas discriminatoire.

A.7.2. Tout d'abord, les catégories de situation envisagées ne seraient pas suffisamment comparables.

D'une part, le contrôle préventif exercé par le Comité de concertation ne pourrait être comparé avec le contrôle de légalité exercé par la section d'administration du Conseil d'Etat, que ce soit sur le plan de la composition de ces institutions, de l'objet ou de la nature de leur compétence - intervention qualifiée de préventive et de nature politique dans un cas, de curative et de nature juridictionnelle dans l'autre.

D'autre part, le contrôle curatif de légalité assumé par le Conseil d'Etat ne pourrait être comparé avec le contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour d'arbitrage. Les normes contrôlées diffèrent substantiellement, de même que l'étendue des normes de référence; en outre, des mécanismes particuliers confirmeraient la spécificité de la mission confiée à la Cour, comme, notamment, le mécanisme des questions préjudicielles. La Cour a d'ailleurs elle-même, dans son arrêt n° 22/91, estimé non comparables les procédures d'annulation menées devant elle et devant le Conseil d'Etat. La section de législation du Conseil d'Etat a, elle aussi, souligné les différences existant entre les deux procédures.

A.7.3. Par ailleurs, à supposer même que les situations soient comparables, la différence de traitement en cause serait fondée sur un critère objectif et raisonnable, lequel résulterait, d'une part, du statut spécial conféré à la Cour et, d'autre part, du rôle particulier conféré aux requérants institutionnels dans le contrôle des normes législatives. Il est noté que, si la différence de traitement devait être considérée comme discriminatoire, les autres avantages dont bénéficient, devant la Cour, les parties institutionnelles - sur le plan de l'intervention dans les procédures et de l'information quant à celles-ci - devraient, selon le Conseil des ministres, être considérés eux aussi comme discriminatoires.

A.8. A titre subsidiaire, si la Cour estimait discriminatoire l'interprétation de l'article 19 qui lui est soumise par le juge *a quo*, le Conseil des ministres expose qu'une interprétation conciliante pourrait être avancée, qui rende la disposition précitée compatible avec le principe d'égalité : dans cette interprétation, l'intérêt à agir en annulation des actes et règlements administratifs serait présumé dans le chef du Conseil des ministres, des gouvernements des entités fédérées et des assemblées législatives.

A l'appui de cette interprétation, le Conseil des ministres relève que les parties institutionnelles peuvent poursuivre les mêmes types d'inconstitutionnalités, qu'il s'agisse d'excès de compétence ou de violation du titre II de la Constitution. Par ailleurs, depuis 1993, le Conseil d'Etat a acquis, lui aussi, le statut de juridiction constitutionnellement reconnue.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.9. Après avoir rappelé les rétroactes de procédure, ainsi que le lien avec une autre affaire soumise au Conseil d'Etat et l'arrêt interlocutoire du 27 mars 2001 prononcé dans cette affaire, le mémoire expose, à titre principal, que les catégories comparées ne seraient pas comparables.

En effet, ne pourraient être comparées, d'une part, la situation faite par des législations qui ne requièrent aucun intérêt à agir - en ce qui concerne la Cour d'arbitrage et le Comité de concertation - et, d'autre part, celle faite par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui requièrent la preuve d'un tel intérêt. Par ailleurs, la Communauté française et la Région wallonne ne pourraient être assimilées comme telles à leurs Gouvernements, au seul bénéfice desquels la loi sur la Cour d'arbitrage présume un intérêt à agir.

A.10. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand expose tout d'abord que la dispense d'intérêt portée par l'article 2 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage - et donc la distinction en cause - trouve sa source dans la Constitution elle-même, à savoir l'article 142, alinéa 3, de la Constitution.

Par ailleurs, une présomption d'intérêt - en outre dans le seul chef des autorités fédérées - aurait pour effet, selon le Gouvernement flamand, que chacune de ces autorités devrait être considérée comme étroitement associée à la politique de l'autre gouvernement, avec pour conséquence de vider de sa substance la répartition des compétences entre entités fédérales, communautaires et régionales et l'autonomie qui en résulte au bénéfice de chacune d'entre elles. Selon le mémoire, serait ainsi instituée une forme de censure ou de tutelle entre entités.

Le mémoire relève enfin les différences qui existent au niveau des procédures applicables respectivement devant le Conseil d'Etat et la Cour, ainsi qu'au niveau de la composition de ces juridictions et de la nature des normes que celles-ci contrôlent.

Mémoires en réponse du Gouvernement wallon, du Gouvernement de la Communauté française et de ces entités en leur nom propre

A.11. S'agissant de la référence faite par le Gouvernement flamand à l'article 142, alinéa 3, de la Constitution, celle-ci se fonderait sur un postulat erroné; le mémoire en réponse expose que l'habilitation donnée par cette disposition au législateur spécial n'implique pas - bien au contraire - que ne doive pas être instituée devant le Conseil d'Etat une dispense d'intérêt analogue à celle prévue par le législateur spécial en ce qui concerne la Cour d'arbitrage.

Par ailleurs, le mémoire en réponse relève que le Conseil des ministres, à titre subsidiaire, admet l'interprétation de l'article 19 des lois coordonnées défendue, précisément, par les auteurs du mémoire.

Mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.12. En ce qui concerne l'argument pris, par les requérantes devant le juge *a quo*, de l'évolution de la réforme de l'Etat, le Gouvernement flamand souligne que ni les phases successives de cette réforme ni l'adoption de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage n'ont incité le législateur à modifier l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; cette absence de modification ne pourrait dès lors être forcée par une interprétation contraire aux termes de cette disposition.

Le mémoire en réponse expose également que l'interprétation de l'article 19 mise en cause par les requérantes devant le Conseil d'Etat est une interprétation admise de manière unanime par cette juridiction, et ce depuis sa création.

Enfin, il est objecté que, si la thèse des requérantes devant le juge *a quo* devait être suivie, elle devrait l'être non seulement en ce qui concerne le Conseil d'Etat, mais également vis-à-vis de toutes les juridictions judiciaires, devant lesquelles l'intérêt à agir des entités fédérées devrait dès lors également être présumé.

- B -

La disposition en cause et la portée de la question préjudicielle

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, lequel dispose :

« Les demandes, difficultés, recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16 peuvent être portés devant la section d'administration par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt et sont soumis par écrit à la section dans les formes et délais déterminés par le Roi. »

B.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec le principe d'égalité, lu ou non en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles, législatives et conventionnelles, de cette disposition en ce qu'elle est interprétée « comme exigeant des entités fédérées qu'elles démontrent un intérêt à agir différent de celui dont elles justifient lorsqu'elles engagent un contrôle curatif contre une norme législative devant la Cour d'arbitrage ou préventif devant les instances prévues par les règles qui régissent la Belgique fédérale ».

B.3. Il ressort des motifs de la question préjudicielle que la constitutionnalité de l'exigence, pour les entités fédérées, d'un intérêt à agir n'est soumise au contrôle de la Cour que lorsque ces entités allèguent à l'appui d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat le non-respect des règles répartitrices de compétences. Cette portée limitée trouve sa confirmation dans la position qui a été développée devant la Cour par le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon.

La Cour n'examine dès lors l'exigence d'intérêt en cause que dans la mesure où elle s'appliquerait à un recours en annulation alléguant la violation de règles répartitrices de compétences.

Quant au fond

B.4. La question préjudicielle vise tout d'abord la différence de traitement qui résulte du fait que, dans l'interprétation soumise à la Cour de la disposition en cause, il est requis des entités fédérées requérantes devant le Conseil d'Etat qu'elles justifient d'un intérêt à agir, alors que tel n'est pas le cas lorsqu'elles engagent une procédure de « contrôle préventif devant les instances prévues par les règles qui régissent la Belgique fédérale ». Il apparaît de l'ensemble des pièces de procédure que ces termes visent la procédure de prévention et de règlement des conflits d'intérêts et en particulier la saisine du Comité de concertation, matières réglées par l'article 143 de la Constitution et par les articles 31 à 33*bis* de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.5.1. Il existe plusieurs différences essentielles entre le Conseil d'Etat et le Comité de concertation : alors que la section d'administration du Conseil d'Etat est une juridiction dont les membres offrent les garanties d'indépendance et d'impartialité et qui statue, par voie d'arrêts qui ont autorité de chose jugée, à la requête de toute personne intéressée, le Comité de concertation est un organe politique, qui se compose de membres du Gouvernement fédéral et des Gouvernements communautaires et régionaux (article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980) et qui prend des décisions politiques selon la procédure du consensus, sur des « conflits d'intérêts » qui ne peuvent être soumis que par des autorités politiques (articles 32 à 33*bis* de la loi ordinaire du 9 août 1980).

B.5.2. Les situations décrites au B.4 n'étant pas suffisamment comparables, la partie de la question préjudicielle qui y est mentionnée appelle une réponse négative.

B.6. Dans la question préjudicielle, la Cour est également interrogée sur la différence de traitement qui découle du fait que, dans l'interprétation soumise à la Cour de la disposition en cause, il est requis des entités fédérées requérantes devant le Conseil d'Etat qu'elles justifient d'un intérêt à agir, alors que tel n'est pas le cas lorsqu'elles « engagent un contrôle curatif contre une norme législative ».

B.7.1. L'article 160 de la Constitution porte :

« Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'Etat, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe.

Le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi. »

B.7.2. Même s'il faut postuler que lorsqu'il a inscrit en 1993 le Conseil d'Etat dans la disposition précitée, le Constituant a voulu maintenir l'exigence d'intérêt, y compris dans le chef des « requérants institutionnels », pour introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat, il a laissé en premier lieu au législateur le soin de régler la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat - le chapitre des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dont fait partie la disposition en cause. Le Constituant était toutefois persuadé « que le législateur ne s'écartera[it] pas des règles fondamentales actuellement établies » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 831/1, p. 5).

B.8.1. L'article 142 de la Constitution énonce :

« Il y a, pour toute la Belgique, une Cour d'arbitrage, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi.

Cette Cour statue par voie d'arrêt sur :

1° les conflits visés à l'article 141;

2° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles 10, 11 et 24;

3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles de la Constitution que la loi détermine.

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.

Les lois visées à l'alinéa 1er, à l'alinéa 2, 3°, et à l'alinéa 3, sont adoptées à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa. »

L'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage dispose :

« Les recours visés à l'article 1er sont introduits :

1° par le Conseil des Ministres, par l'exécutif d'une Communauté ou d'une Région;

2° par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt; ou

3° par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres. »

B.8.2. Lors de la révision de l'article 107ter, § 2, (l'actuel article 142) de la Constitution, une large attention a été prêtée à la manière dont une affaire peut être portée devant la Cour d'arbitrage.

La proposition du Gouvernement de révision de l'article 107ter de la Constitution disposait comme suit à cet égard (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-3/1°, p. 3) :

« La Cour est saisie soit par toute personne justifiant d'un intérêt, soit par une juridiction à titre préjudiciel. »

Selon le ministre des Réformes institutionnelles, la formulation « toute personne justifiant d'un intérêt » portait aussi bien sur une personne physique que sur une personne morale et, partant, également sur le Gouvernement et les « Exécutifs » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-3/2°, p. 14). Il a été observé à ce sujet à la commission du Sénat (*ibid.*) que cela modifierait la situation juridique qui existait sur la base de l'article 1er de la loi du 28 juin 1983 « portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage » (*Moniteur belge* du 8 juillet 1983), selon lequel le Conseil des ministres, l'« Exécutif » d'une communauté ou d'une région et les présidents des assemblées législatives, à la demande de deux tiers de leurs membres, pouvaient introduire un recours en annulation pour cause de violation des règles répartitrices de compétences, sans devoir justifier d'un quelconque intérêt (*Doc. parl.*, Sénat, 1981-1982, n° 246/2, pp. 39, 50 et 103), « étant donné qu'[ils] agissent en vue de préserver les règles de compétence, qui sont d'ordre public » (*Doc. parl.*, Chambre, 1982-1983, n° 647/4, p. 5). Parce que plusieurs membres de la commission du Sénat étaient d'avis que les « requérants institutionnels », lorsqu'ils invoquent la violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution, devaient également pouvoir introduire un recours en annulation, sans devoir justifier d'un intérêt, la commission du Sénat a estimé qu'il était indispensable de modifier la proposition de texte du Gouvernement de manière à établir une distinction entre, d'une part, les « requérants institutionnels », qui ne doivent pas justifier d'un intérêt, et, d'autre part, toutes les autres personnes, qui doivent, elles, justifier d'un intérêt (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-3/2°,

pp. 15-16). Il en est résulté un nouveau texte, l'actuel alinéa 3 de l'article 142 de la Constitution, qui, en dehors de la saisine de la Cour par voie de question préjudicielle posée par une juridiction, établit une distinction entre, d'une part, « toute autorité que la loi désigne », qui ne doit pas justifier d'un intérêt, et, d'autre part, « toute personne justifiant d'un intérêt ». Cette distinction a été reprise dans la loi d'exécution de l'article 142 de la Constitution, à savoir à l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 (voy. également *Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 483/1, pp. 4-6 et 71, et n° 483/2, p. 46, et Chambre, 1988-1989, n° 633/4, pp. 22-23).

B.8.3. Il découle de ce qui précède que l'absence d'exigence d'intérêt pour les « requérants institutionnels », parmi lesquels les entités fédérées, lorsqu'ils introduisent un recours en annulation auprès de la Cour d'arbitrage, se fonde sur un choix opéré par le Constituant lui-même, qu'il n'appartient pas à la Cour de contrôler.

B.9. La partie de la question préjudicielle mentionnée au B.6 appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 décembre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior