

Numéro du rôle : 89
Arrêt n° 8/90 du 7 février 1990

A R R E T

En cause : le recours introduit le 10 février 1989 par Norbert Scholzen en annulation

- de l'article 1er et de l'article 4, §§ 1er et 2, de la loi du 8 août 1988, modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles;

- de la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions, notamment de l'article 28.

La Cour d'arbitrage,

composée du président J. Sarot et du président J. Delva, des juges I. Pétry, J. Wathelet, D. André, F. Debaedts, L. De Grève, K. Blanckaert, L.P. Suetens et M. Melchior, assistée du greffier H. Van Der Zwalmen, présidée par le président J. Sarot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

*

*

I. *Objet*

Par requête du 10 février 1989 rédigée en langue allemande, envoyée à la Cour le même jour par lettre recommandée à la poste et reçue au greffe le 13 février 1989, Norbert Scholzen, vice-président du Conseil de la Communauté germanophone, domicilié à Eupen, Lascheterfeld 5, demande l'annulation

- de l'article 1er et de l'article 4, §§ 1er et 2, de la loi du 8 août 1988, modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles;

- de la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions, en particulier de l'article 28, à tout le moins dans la mesure où ces articles privent la Communauté germanophone de ses compétences et moyens en matière de protection des monuments et des sites, pour les transférer à la Région wallonne.

II. *La procédure*

Par une ordonnance du 14 février 1989, le président en exercice a désigné les membres du siège de la Cour conformément aux articles 58 et 59, alinéas 2 et 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par une ordonnance du même jour, la Cour a décidé que l'instruction de l'affaire serait faite en français.

En date du 21 février 1989, les juges-rapporteurs I. Pétry et L. De Grève ont estimé n'y avoir lieu, en l'espèce, à application de la procédure prévue aux articles 70 à 73 de la loi organique susdite du 6 janvier 1989.

Par ordonnance du 22 février 1989, le président E. Gutt a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique de la Cour a été publié au *Moniteur belge* du 25 février 1989.

Conformément à l'article 76, § 4, de la loi organique, les notifications du recours ont été faites par lettres recommandées à la poste le 27 février 1989 et remises aux destinataires le 28 février 1989.

Le Conseil des Ministres et l'Exécutif régional wallon ont chacun introduit un mémoire, respectivement le 10 avril 1989 et le 14 avril 1989.

Copies des mémoires ci-avant ont été transmises, conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 19 avril 1989 et remises à leurs destinataires le 20 avril 1989.

Le Conseil des Ministres et N. Scholzen ont chacun introduit un mémoire en réponse, respectivement le 12 mai 1989 et le 18 mai 1989.

Par ordonnance du 6 juin 1989 la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 28 juin 1989.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 7 juin 1989 et remises aux destinataires les 8 et 9 juin 1989.

Par ordonnance du 13 juin 1989, la Cour a prorogé jusqu'au 10 février 1990 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

A l'audience du 28 juin 1989 :

- ont comparu :

. Me A. De Becker, avocat du barreau de Bruxelles, pour Norbert Scholzen, vice-président du Conseil de la Communauté germanophone, Lascheterfeld 5, 4700 Eupen;

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

. Me V.Thiry, avocat du barreau de Liège, pour l'Exécutif régional wallon, rue de Fer 42, 5000 Namur;

- les juges I. Pétry et L. De Grève on fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

III. *En droit*

A.1.1. Dans sa requête, le requérant invoque, pour justifier la recevabilité de son recours, sa triple qualité d'habitant de la Communauté germanophone, de membre et de Vice-Président du Conseil de la Communauté précitée.

A.1.2. Quant au fond, le requérant invoque deux moyens.

A.1.2.a. Le premier moyen est pris de la violation des règles de répartition de compétence.

Selon le requérant, la matière des monuments et des sites

étant une matière culturelle au sens de l'article 59bis, sa régionalisation par la loi spéciale du 8 août 1988 implique une violation tant de l'article 59bis que de l'article 107quater de la Constitution.

En outre, le requérant souligne que, en violation selon lui de l'article 78 de la loi du 31 décembre 1983 sur la Communauté germanophone, l'avis motivé du Conseil de la Communauté précitée n'a pas été demandé sur le projet de loi spéciale : cela impliquerait la violation de l'article 124bis de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, qui considère les mécanismes de collaboration - et notamment les avis - comme des règles déterminatives de compétences.

A.1.2.b. Le second moyen est pris de la violation de l'article 6 de la Constitution.

Le requérant considère en effet que, alors que les deux principales Communautés ont pu, par le biais de la majorité spéciale, approuver la régionalisation des monuments et des sites, cela n'a pas été le cas pour la Communauté germanophone.

Le requérant souligne aussi que les personnes s'intéressant, au sein des communautés française et flamande, à la matière des monuments et des sites peuvent continuer à agir via leur Région tandis que ce n'est pas possible pour la Communauté germanophone qui ne dispose pas, elle, d'une Région qui lui est propre.

Enfin, selon la requête, la qualité de l'action de la Communauté germanophone en matière de monuments et sites ne donnerait aucun motif objectif justifiant un tel transfert.

A.2.1. Après avoir brièvement rappelé l'objet de la requête et les faits de la cause, le Conseil des Ministres, dans son mémoire, argumente à titre principal au niveau de

l'irrecevabilité du recours et, subsidiairement, au niveau de la compétence de la Cour et du bien-fondé des moyens invoqués.

A.2.1.a. A titre principal, le Conseil des Ministres considère le recours irrecevable pour défaut d'intérêt.

En ce qui concerne la qualité d'habitant de la Communauté germanophone, le Conseil des Ministres s'en réfère à la jurisprudence du Conseil d'Etat et à la non-reconnaissance du recours populaire.

En ce qui concerne les qualités de membre et de vice-président du Conseil de la Communauté germanophone, le mémoire cite un extrait des travaux préparatoires dont il résulterait que la qualité de membre d'une assemblée ne fonde pas, comme telle, un intérêt fonctionnel à agir devant la Cour.

A.2.1.b. Subsidiairement, quant au premier moyen, le mémoire considère que la Cour d'arbitrage est compétente pour veiller au respect du partage de compétence et non pour critiquer ce partage : la loi du 8 août 1980, modifiée le 8 août 1988, étant une loi de répartition de compétences et non d'application de celles-ci, elle échapperait de ce fait à la compétence de la Cour.

Pour ce qui concerne le bien-fondé de ce premier moyen, première branche, le mémoire considère, plus subsidiairement encore, que, en supposant que les termes « matières culturelles » visés à l'article 59*bis* aient une portée autonome, la matière des monuments et des sites ne peut être qualifiée de culturelle : au contraire, vu sa connexité avec l'aménagement du territoire, sa régionalisation serait, selon le mémoire, justifiée par un souci de cohérence dans la détermination des blocs de compétence.

Pour la seconde branche du premier moyen, le mémoire considère que l'avis du Conseil de la Communauté germanophone n'était pas requis, la loi contestée ne modifiant la loi sur la Communauté germanophone que de façon indirecte - via la technique de référence à laquelle cette dernière recourt - et non de façon directe; en outre, à supposer l'avis requis, cet avis, en vertu du droit en vigueur au moment de l'adoption de la loi du 8 août 1988, ne constituait pas une règle déterminative de compétence au sens de l'article 1er de la loi du 28 juin 1983, la procédure d'avis n'emportant aucun pouvoir de décision.

Quant au second moyen, et toujours à titre subsidiaire, le mémoire considère que, tant dans sa première branche que dans sa deuxième branche, il vise non pas la norme attaquée, mais, respectivement, la loi du 31 décembre 1983 et l'article 107^{quater} de la Constitution; la loi du 8 août 1988, en cause ici, serait donc étrangère au moyen invoqué. Pour ce qui concerne la troisième branche, le mémoire soutient que la régionalisation des monuments et des sites concerne les trois régions et que, comme il a été dit ci-dessus, ce transfert serait objectivement justifié par un souci de cohérence dans la détermination des blocs de compétence.

Le Conseil des Ministres, en termes de dispositif, demande donc à la Cour, à titre principal de dire le recours irrecevable, à titre subsidiaire de se déclarer incompétente et à titre très subsidiaire de dire les moyens non fondés.

A.2.2. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des Ministres s'en réfère à l'arrêt de la Cour n° 9/89 du 27 avril 1989 et souligne que, dans cet arrêt, la Cour a indiqué « que l'action populaire (n'était) pas admissible » et que « l'intérêt requis (n'existait) que dans le chef de toute personne dont la situation juridique pourrait être directement affectée par la norme attaquée »; selon le

Conseil des Ministres, la triple qualité invoquée par le requérant n'est pas constitutive d'une situation directement affectée par les lois attaquées.

A.3. Dans son mémoire, l'Exécutif régional wallon, rappelant l'objet du recours, souligne que les développements des moyens limitent le recours à la loi du 8 août 1988 (articles 1er, § 1er et 4, § 1er), et ne visent guère, en fait, la loi de financement.

A.3.1. Sous l'angle de la recevabilité, le mémoire soulève deux exceptions d'irrecevabilité du recours, d'une part, en tant qu'il vise une loi répartitrice de compétences, d'autre part, en tant que la triple qualité invoquée par le requérant n'établit pas son intérêt à agir devant la Cour.

A.3.2.a. En ce qui concerne le premier moyen, première branche, le mémoire considère que l'article 59*bis* n'a pas pour effet de donner aux Communautés le monopole en matière culturelle et que, parallèlement, l'article 107*quater* n'interdit pas de confier aux Régions la gestion de certaines matières culturelles; il soutient également que, la matière des monuments et des sites étant connexe à celle de l'urbanisme, c'est un souci de cohérence qui a fondé son transfert aux Régions. Quant à la seconde branche du premier moyen, le mémoire considère que l'avis, prescrit par l'article 78 de la loi du 31 décembre 1983, n'est pas un avis au sens de l'article 124*bis* de la loi sur la Cour d'arbitrage, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une forme de concertation préalable à l'exercice d'une compétence nationale, régionale ou communautaire, mais bien d'une formalité préalable à la détermination de ces compétences en exécution de différents articles de la Constitution.

A.3.2.b. En ce qui concerne le second moyen, l'Exécutif répète que la Cour d'arbitrage n'est pas compétente pour

connaître de dispositions répartitrices de compétences, à la fois parce que celles-ci sont des normes de référence et parce que cela aboutirait à toucher aux dispositions constitutionnelles avec lesquelles elles sont inséparablement liées. Il ajoute qu'il n'y a pas de raison de croire que la Région wallonne gèrera moins bien les monuments et sites que la Communauté germanophone et que cette dernière est représentée tant au Parlement qu'au Conseil régional wallon; le mémoire souligne également que les parlementaires, aux termes de l'article 32 de la Constitution, représentent la Nation dans son ensemble.

Enfin, l'Exécutif rappelle que l'article 59^{ter}, § 3, autorise le transfert de l'exercice de certaines compétences régionales vers la Communauté germanophone : selon lui, il n'est ainsi nullement question de la création d'une quatrième Région; en outre, compte tenu de cette même disposition, on ne pourrait dire, selon l'Exécutif, que la régionalisation des monuments et des sites viole le principe d'égalité car cette thèse, en fait, aboutirait à remettre en cause l'article 107^{quater} et l'article 59^{ter}, § 3, de la Constitution.

En termes de dispositif, l'Exécutif régional wallon demande à la Cour de déclarer le recours irrecevable, et subsidiairement, non fondé.

A.4. Dans son mémoire en réplique, le requérant confirme que son recours est limité aux articles 1^{er}, § 1^{er}, et 4, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 ainsi qu'à l'article 28 de la loi du 16 janvier 1989, relative au financement des Communautés et des Régions.

A.4.1. En ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'intérêt, le requérant, de façon générale, considère que tant le législateur que le Conseil d'Etat, dans l'avis donné sur l'avant-projet, ont opté pour une

conception large du concept d'intérêt, étant entendu que ce serait à la Cour, en définitive, de le préciser; selon le requérant, la Cour, dans son arrêt n° 9/89 du 27 avril 1989, aurait consacré une interprétation large de cette notion d'intérêt.

Le requérant considère qu'il a un intérêt personnel suffisant pour incriminer un mode d'exercice de la compétence, dans la mesure où « on a toujours intérêt à être administré par la « bonne autorité » »; toutefois, selon le requérant, cet intérêt n'en ferait pas une action populaire, puisqu'un habitant d'une autre Communauté ne pourrait pas, selon lui, introduire la requête dont la Cour est saisie; enfin, il estime qu'un refus de la Cour de cette thèse impliquerait qu'aucun citoyen ne pourrait attaquer les dispositions contestées.

En ce qui concerne l'intérêt fonctionnel, le requérant relève qu'il ne se borne pas à invoquer sa qualité de membre du Conseil, mais bien une « restriction de son droit d'initiative due à une modification de la législation applicable à la Communauté germanophone »; en outre, il considère que les restrictions du législateur quant à l'intérêt fonctionnel des membres des assemblées étaient motivées par la problématique du double mandat, laquelle ne concerne pas, selon le requérant, les membres du Conseil de la Communauté germanophone; enfin, le mémoire distingue le recours visé à l'article 2, 3°, émanant du Président à la demande de deux tiers des membres - qui consacrerait un intérêt « constitutionnel » présumé - du recours d'un membre, qui doit apporter la preuve de son intérêt fonctionnel ou personnel.

A.4.2. En ce qui concerne le problème de l'incompétence de la Cour vis-à-vis des lois spéciales et/ou déterminatives de compétence, le requérant, après avoir estimé que l'article 28 de la loi de financement n'était pas une

disposition attributive, souligne qu'il appartient à la Cour de veiller au respect des dispositions de la Constitution qui ont trait à la répartition des compétences, dispositions qui se situent au-dessus des lois à majorité spéciale dans la hiérarchie des normes; à l'appui de sa thèse, le requérant cite un ouvrage de doctrine et certains passages des travaux préparatoires.

A.4.2.a. Quant au premier moyen, le mémoire développe des considérations générales quant à l'opportunité pour la Communauté d'être compétente en la matière; après avoir justifié la régionalisation de cette matière par la problématique bruxelloise, le requérant l'estime prise en violation des articles 59*bis* et 107*quater*. Pour ce qui concerne l'absence d'avis du Conseil, le mémoire considère que le maintien de la technique de référence en 1988 implique l'exigence de demander l'avis et que cette exigence est indépendante de l'importance des modifications apportées.

A.4.2.b. Quand au second moyen, le requérant, répondant au Conseil des Ministres, précise qu'il n'attaque pas l'absence d'un double mandat dans la loi du 31 décembre 1983 mais bien le fait que la Communauté germanophone a été traitée différemment des deux autres communautés dans la mesure où la technique des lois à majorité spéciale, à laquelle ont été adoptées les lois attaquées, ne permet de s'exprimer qu'à une majorité des membres des deux grandes communautés; en outre, selon le requérant, si la technique de l'avis peut répondre à cette inégalité, elle n'a pas été respectée en l'espèce.

Par ailleurs, le requérant souligne que, sous l'angle institutionnel, la Communauté germanophone est discriminée par rapport aux deux autres communautés, lesquelles exercent ou peuvent être autorisées à exercer des compétences régionales.

Enfin, le requérant s'en réfère à des discussions politiques et au projet de révision de l'article 59^{ter} de la Constitution, pour répéter que seule la problématique bruxelloise, qui lui est étrangère, a justifié la régionalisation de la matière et que la conséquence sur la Communauté germanophone est disproportionnée au but poursuivi.

En ce qui concerne la compétence de la Cour d'arbitrage

B.1. La partie requérante demande l'annulation des articles 1^{er}, § 1^{er}, et 4, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'une part, et de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, en particulier de l'article 28, d'autre part, « du moins dans la mesure où ces articles enlèvent à la Communauté germanophone la compétence et les moyens en matière de protection des monuments et des sites pour la transférer à la Région wallonne (...) ».

Le Conseil des ministres comme l'Exécutif régional wallon contestent que la Cour puisse connaître de dispositions répartitrices de compétence.

B.2.1. En vertu de l'article 107^{ter} de la Constitution et de l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour d'arbitrage statue, par voie d'arrêts, sur les recours en annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 26^{bis} de la Constitution pour cause de violation :

1° 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; ou

2° des articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution.

B.2.2. L'article 107*ter* de la Constitution ne fait pas de distinction entre les lois ordinaires et les lois spéciales; en principe, la Cour d'arbitrage est, dès lors, compétente pour apprécier la conformité de ces deux types de lois aux règles de compétence constitutionnelles, d'une part, et aux articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution, d'autre part.

B.2.3. L'article 107*ter*, § 2, alinéa 2, 2°, de la Constitution indique que le contrôle de la conformité des lois, décrets et ordonnances aux articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution est général : la Cour est compétente pour contrôler la conformité de toutes ces normes - en ce compris les règles de compétence fixées en vertu de la Constitution - aux articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution.

B.2.4. Les dispositions légales établies en vertu de la Constitution en vue de déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions constituent - avec les règles répartitrices établies par la Constitution elle-même - des normes de référence à l'égard des lois, décrets et ordonnances. Il en découle que de telles dispositions légales doivent être appréciées par la Cour en ce qui concerne leur conformité aux règles de compétence établies par la Constitution.

D'ailleurs, si ces lois devaient échapper, en tant que normes de référence, à ce contrôle de constitutionnalité, les lois, décrets et ordonnances qui seraient pris conformément à ces normes y échapperaient également; le respect par les différents législateurs de leurs compétences constitutionnelles de base ne pourrait être garanti.

B.3. En conclusion, la Cour apprécie la conformité des

dispositions légales établies en vertu de la Constitution en vue de déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, et aux articles 6, 6bis et 17 de la Constitution, d'une part, et aux règles établies par la Constitution pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, d'autre part.

De la recevabilité du recours

B.4.1. Il résulte de la requête et du mémoire en réplique, que le recours est limité, d'une part, aux articles 1er, § 1er, et 4, § 1er, de la loi du 8 août 1988, et, d'autre part, à l'article 28 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Ces dispositions ont pour objet de transférer la matière des monuments et des sites de la compétence des Communautés vers celle des Régions, en ce compris sur le plan des moyens financiers.

B.4.2. L'article 107ter de la Constitution dispose que « (...) 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 ».

De même, aux termes de l'article 2, 2° de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les recours en annulation peuvent être introduits « par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt (...) ».

Les dispositions précitées requièrent donc que la personne physique ou morale requérante établisse un intérêt à agir devant la Cour.

B.5. Le requérant invoque, pour justifier de son intérêt

à agir, la triple qualité d'habitant de la Communauté germanophone, de membre et de vice-président du Conseil de la Communauté précitée.

B.6. En qualité d'habitant de la Communauté germanophone

B.6.1. Le requérant invoque sa qualité « d'habitant de la Communauté germanophone », c'est-à-dire sa qualité d'habitant d'une commune de la région linguistique de langue allemande dans laquelle, en vertu de l'article 59^{ter} de la Constitution, les décrets de la Communauté germanophone ont force de loi.

B.6.2. Les dispositions attaquées ont pour objet de régionaliser une matière antérieurement communautaire; elles doivent s'analyser comme des règles établies en vertu de la Constitution pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

Dans cette mesure et en l'espèce, elles n'affectent pas directement la situation juridique du requérant, en sa qualité d'habitant; celle-ci à elle seule ne suffit donc pas à fonder son intérêt.

Sans doute le requérant précise-t-il que son intérêt réside dans le fait qu'« on a toujours intérêt à être administré par la ' bonne autorité ' ». Toutefois, l'intérêt qu'a un habitant à être administré par la « bonne autorité », c'est-à-dire l'autorité compétente en vertu de la Constitution, ne se distingue pas de l'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toute matière. Admettre un tel intérêt pour agir devant la Cour reviendrait à admettre le recours populaire, ce que le Constituant n'a pas voulu.

B.6.3. Le requérant, en sa qualité d'« habitant de la Communauté germanophone », ne justifie donc pas de l'intérêt

requis.

En qualité de membre du Conseil de la Communauté germanophone

B.7. Aux termes de l'article 2, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, un recours en annulation peut être introduit « par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres ».

Il en résulte que le législateur a entendu limiter la possibilité d'agir pour les membres des assemblées législatives en la réservant à leurs présidents et à la condition que deux tiers des membres en fassent la demande. Un membre d'une assemblée ne justifie dès lors pas, en cette seule qualité, de l'intérêt requis pour agir devant la Cour.

En qualité de membre du Conseil de la Communauté germanophone, le requérant ne justifie donc pas de l'intérêt requis.

B.8. En qualité de Vice-Président du Conseil de la Communauté germanophone

Aux termes de l'article 2, 3°, précité de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, le recours est introduit par le Président des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres; en outre, dans cette hypothèse et aux termes de l'article 7, alinéa 2, de la même loi, la partie requérante joint à sa requête une copie certifiée conforme de la délibération par laquelle elle a décidé d'intenter le recours.

En faisant état de sa qualité de Vice-Président du Conseil de la Communauté germanophone, le requérant ne

justifie donc pas davantage de l'intérêt requis pour agir devant la Cour.

B.9. Le recours doit dès lors être déclaré irrecevable pour défaut d'intérêt.

Par ces motifs,

la Cour

déclare le recours irrecevable.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience du 7 février 1990.

Le greffier,

Le président,

H. Van Der Zwalmen

J. Sarot