

|                                   |
|-----------------------------------|
| Numéro du rôle : 562              |
| Arrêt n° 24/94<br>du 10 mars 1994 |

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat, par arrêt en cause de la commune de Fourons contre la Communauté flamande.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges K. Blanckaert, P. Martens, Y. de Wasseige, G. De Baets et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet de la question préjudicielle*

Par son arrêt n° 43.008 du 18 mai 1993, en cause de la commune de Fourons contre la Communauté flamande, le Conseil d'Etat, section d'administration, IVème chambre, pose la question préjudicielle suivante :

« Le décret du 28 janvier 1977 de la Communauté flamande fixant les armoiries et le drapeau des communes viole-t-il, en ce qu'il règle la matière qui fait son objet, les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ? »

### II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par requête du 13 février 1989, la commune de Fourons demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêté du ministre communautaire de la Culture du 9 décembre 1988 fixant les armoiries et le drapeau de la commune de Fourons. Cet arrêté se fondait sur le décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 28 janvier 1977 fixant les armoiries et le drapeau des communes.

Dans son arrêt du 18 mai 1993, le Conseil d'Etat constate que les parties soulèvent le problème de la conformité du prédit décret du 28 janvier 1977 aux règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat et des Communautés, ce qui contraint le Conseil d'Etat, par application de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, de poser une question préjudicielle à la Cour.

### III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 28 mai 1993.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 juin 1993.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 12 juin 1993.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française, avenue des Arts 19ad, Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 22 juillet 1993;
- le Gouvernement flamand, rue Joseph II 30, Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 23 juillet 1993;

- la commune de Fourons, rue de l'Ecole 115, Fourons, par lettre recommandée à la poste le 23 juillet 1993.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 septembre 1993.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française, par lettre recommandée à la poste le 21 octobre 1993;
- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 25 octobre 1993.

Par ordonnance du 4 novembre 1993, la Cour a prorogé jusqu'au 28 mai 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 décembre 1993, la Cour a complété le siège par le juge H. Coremans en qualité de juge-rapporteur en remplacement de Monsieur L. De Grève, choisi comme président.

Par ordonnance du 25 janvier 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 15 février 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 25 janvier 1994.

A l'audience du 15 février 1994 :

- ont comparu :
  - . Me J. Peeters, avocat du barreau de Louvain, pour la commune de Fourons;
  - . Me J. Sohier, avocat du barreau de Bruxelles, pour la Communauté française;
  - . Me S. Lust, avocat du barreau de Bruges, *loco* Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs H. Coremans et Y. de Wasseige ont 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, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Mémoire du Gouvernement de la Communauté française*

A.1. Le Gouvernement de la Communauté française soutient en premier lieu que le décret du 28 janvier 1977 trouve son fondement dans l'article 4, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En vertu de cet article, le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles constituent une matière culturelle au sens de l'article 59bis, § 2, 1<sup>o</sup>, de la Constitution.

Selon le Gouvernement de la Communauté française, il ressort des travaux préparatoires que la notion de « patrimoine culturel » doit être conçue de manière fort large. Plutôt que de procéder à une énumération détaillée des diverses matières culturelles, il a été opté pour l'établissement d'une liste de rubriques générales, précisément aux fins de permettre une large interprétation. Les précisions données pour chaque rubrique durant les travaux préparatoires n'ont qu'une valeur exemplative. Le fait que les armoiries et le drapeau des communes ne soient jamais cités à titre d'exemple de matières couvertes par la notion de « patrimoine culturel » ne permet donc pas de conclure qu'ils ne feraient pas partie de ce patrimoine.

Le Gouvernement de la Communauté française rappelle ensuite que les Communautés sont investies de compétences fort larges dans le domaine des matières culturelles, cependant que l'Etat fédéral ne peut intervenir que de manière exceptionnelle. En cas de doute, il y a lieu de conclure à la compétence des Communautés. Le Gouvernement de la Communauté française renvoie à la jurisprudence de la Cour, qui se base sur une interprétation extensive d'un certain nombre de matières culturelles et personnalisables et qui devrait être appliquée, par analogie, à la matière du « patrimoine culturel ». La seule exception à cette jurisprudence, l'arrêt n<sup>o</sup> 14/91 relatif au droit de réponse dans l'audiovisuel, semble inspirée, déclare le Gouvernement de la Communauté française, par la considération selon laquelle la matière de la protection des libertés publiques relève de la compétence fédérale. Aucune liberté publique n'étant en cause en l'espèce, cette jurisprudence est inopérante; il convient donc de s'en tenir à une interprétation large de la compétence des Communautés, les exceptions devant être interprétées restrictivement.

Le Gouvernement de la Communauté française ajoute qu'il est erroné de soutenir que tout ce qui n'est pas attribué formellement et expressément aux Communautés ne relèverait pas de leurs compétences. Au contraire, dès qu'un domaine présente au minimum un lien avec une matière expressément transférée aux Communautés - ce qui est le cas des armoiries et du drapeau des communes au regard du patrimoine culturel -, il y a lieu de conclure à la compétence des Communautés. En conséquence, la notion de « patrimoine culturel » ne peut recevoir une interprétation restrictive.

Le Gouvernement de la Communauté française conclut que la compétence de la Communauté pour édicter des règles concernant les armoiries et le drapeau des communes n'a été contestée, au cours des travaux préparatoires, ni au sein de la Communauté flamande ni au sein de la Communauté française, pour laquelle existe un décret similaire.

##### *Mémoire du Gouvernement flamand*

A.2. Le Gouvernement flamand soutient que l'héraldique en général, et plus particulièrement la réglementation de l'usage des armoiries et des drapeaux, l'obligation faite aux communes de posséder des armoiries et un drapeau et la réglementation de la procédure relative à leur adoption relèvent de la compétence des Communautés et sont basées sur l'habilitation relative au patrimoine culturel, qui constitue une matière culturelle. Le patrimoine culturel d'une Communauté est son héritage culturel, en d'autres termes tout ce qui est conservé par la Communauté ou au sein de celle-ci au titre de témoignage de l'histoire de sa civilisation. Il ressort des travaux préparatoires et des illustrations qu'ils fournissent en matière de « patrimoine culturel » que l'habilitation doit recevoir une interprétation large, en sorte que les armoiries et les drapeaux, en particulier ceux des communes, doivent être réputés compris dans le patrimoine culturel.

A l'estime du Gouvernement flamand, l'article 3 du décret, qui instaure une tutelle spécifique, constitue également une règle concernant le patrimoine culturel. Le pouvoir d'instaurer une tutelle spécifique en ce qui concerne les missions qu'une Communauté confie aux administrations subordonnées dans le cadre de sa compétence matérielle, ou en ce qui concerne certains actes accomplis par ces administrations subordonnées dans les matières dont il s'agit, est compris dans la compétence matérielle elle-même qui lui a été attribuée, comme le confirme l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le Gouvernement flamand souligne ensuite que la compétence des Communautés en matière d'armoiries et de drapeaux est reconnue par le législateur communautaire français, qui a adopté un décret analogue, par le ministre de l'Intérieur et par la section de législation du Conseil d'Etat.

#### *Mémoire de la commune de Fourons*

A.3. La commune de Fourons souligne d'abord que, dans l'exposé des motifs du projet qui allait devenir la loi du 21 juillet 1971, il n'est écrit nulle part que les armoiries et le drapeau des communes feraient partie du patrimoine culturel. A défaut de texte ou de référence explicite dans la Constitution et dans le droit paraconstitutionnel, il n'est pas permis d'affirmer que le pouvoir de fixer les armoiries et le drapeau des communes aurait été transféré inconditionnellement aux Communautés. La compétence des Communautés est limitée aux matières qui leur ont été expressément transférées.

La commune de Fourons évoque ensuite l'intervention du commissaire d'arrondissement adjoint de Fourons, qui ne peut avoir agi que pour le ministre de l'Intérieur et en son nom.

Enfin, la commune précitée observe que la reconnaissance de la compétence communautaire en la matière impliquerait la disparition de la distinction faite par le décret du 28 janvier 1977 entre le pouvoir de décision du ministre de l'Intérieur et la compétence d'avis du ministre de la Culture néerlandaise, ce qui signifierait que la formalité substantielle dont il s'agit serait privée de sa raison d'être puisque tant la compétence d'avis que le pouvoir de décision appartiendraient désormais au Gouvernement flamand. Or, l'objectif poursuivi ne peut pas avoir été d'éliminer des formalités substantielles par le biais des règles de compétence.

#### *Mémoire en réponse du Gouvernement de la Communauté française*

A.4. Le Gouvernement de la Communauté française rappelle que la liste des exemples de matières qui font partie du « patrimoine culturel » n'est pas exhaustive. Le législateur a opté pour la formulation de rubriques générales devant permettre une plus grande souplesse et a déclaré que l'attribution de compétence en matière de patrimoine culturel couvre un large domaine. Il était impossible pour le législateur d'énumérer *in abstracto* toutes les matières relevant de la notion de « patrimoine culturel ». Par ailleurs, la liste des exemples donnés au cours des travaux préparatoires fait souvent allusion à l'intérêt historique des matières qui ressortissent à la notion de « patrimoine culturel ». Or, il ne peut être sérieusement contesté que les armoiries et les drapeaux des communes présentent un intérêt historique.

Le Gouvernement de la Communauté française nie ensuite que la compétence des Communautés dans le domaine culturel serait limitée aux matières qui leur ont été expressément transférées. Les matières culturelles ont précisément pour spécificité que les Communautés disposent pour celles-ci d'une compétence globale, en sorte que c'est la compétence fédérale qui, étant devenue l'exception, doit être mentionnée explicitement. Il est rappelé ensuite que tant les Communautés elles-mêmes que le ministre de l'Intérieur ou la section de législation du Conseil d'Etat estiment que la matière des armoiries et du drapeau des communes relève de la compétence des Communautés.

En ce qui concerne l'argument de la commune de Fourons au sujet de l'intervention du commissaire d'arrondissement adjoint de Fourons, le Gouvernement de la Communauté française observe que ce fonctionnaire peut intervenir aussi bien sous l'autorité du ministre fédéral de l'Intérieur que sous celle du ministre qui exerce la tutelle administrative sur les communes. En l'espèce, il n'apparaît pas de manière évidente que le commissaire d'arrondissement aurait agi pour le compte du ministre de l'Intérieur et, même si tel devait être le cas, on ne peut en déduire aucune interprétation authentique de la règle de compétence, d'autant moins que le ministre de l'Intérieur estime lui-même que les Communautés sont compétentes en matière d'armoiries et de drapeau des communes.

Enfin, le Gouvernement de la Communauté française relève que le décret du 28 janvier 1977 a été adopté avant les réformes institutionnelles de 1980. Les compétences qui ont été confiées à l'époque à un ministre national sont désormais exercées par les Gouvernements de Communauté compétents.

#### *Mémoire en réponse du Gouvernement flamand*

A.5. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand fait valoir que les compétences attribuées dans la Constitution ou en vertu de celle-ci peuvent malaisément énumérer toutes les applications possibles des matières confiées aux Communautés et Régions. Lors de l'élaboration de la loi du 21 juillet 1971, il a été déclaré explicitement que les exemples donnés au cours des travaux préparatoires de ce qu'il faut entendre par « patrimoine culturel » ne sont pas exhaustifs.

Le Gouvernement flamand expose ensuite que les autorités fédérales sont également tenues de prêter leur concours à l'exécution de décrets communautaires, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'autorités de tutelle. L'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles énonce d'ailleurs que les actes des communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires, entre autres, aux décrets des Communautés, qui peuvent charger ces autorités de leur exécution.

Le Gouvernement flamand soutient enfin que l'argument de la commune de Fourons selon lequel une formalité substantielle serait vidée de sa signification, en ce que le pouvoir de décision et la compétence d'avis seraient réunis en une seule main, ne présente aucun rapport avec le fondement juridique du décret au regard de la répartition des compétences, seule question de droit sur laquelle la Cour doit statuer. Le Gouvernement flamand rappelle du reste le prescrit de l'article 83 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Même si une distinction devait être abrogée ou si une formalité substantielle devait être vidée de sa signification par suite de cet article, ce qui, selon le Gouvernement flamand, n'est pas le cas, il ne saurait être fait grief de cette situation au décret du 28 janvier 1977; en tout état de cause, cet élément ne serait pas de nature à compromettre le fondement juridique du décret au regard de la répartition des compétences.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne la conformité du décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 28 janvier 1977, fixant les armoiries et le drapeau des communes, aux règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat et des Communautés.

Le décret précité dispose :

« Article 1er. Chaque commune de la région de langue néerlandaise a des armoiries et un drapeau. Ces armoiries doivent être reproduites sur le sceau communal.

Article 2. Dans l'année de l'entrée en vigueur du présent décret, le conseil communal de la commune qui ne dispose pas d'armoiries ou de drapeau particuliers officiellement reconnus, ou qui désire modifier ceux-ci, transmet à cet effet au ministre de l'Intérieur une délibération à soumettre à la sanction royale. (Le conseil communal d'une nouvelle commune le fait dans l'année de son installation.)

Avant de soumettre ladite délibération à la sanction royale, le ministre de l'Intérieur demande l'avis du ministre de la Culture néerlandaise. Ce dernier donne son avis dans les trois mois de la réception de la demande; à défaut d'avis, celui-ci est censé être favorable.

Si le ministre de l'Intérieur ne désire pas soumettre à la sanction royale une telle délibération d'un conseil communal, il en informe le conseil communal concerné dans les six mois de la réception de ladite délibération, avec la demande motivée de prendre une nouvelle délibération dans le délai qu'il fixe.

Article 3. Si, après l'expiration des délais prévus à l'article 2, une commune n'a pas transmis de délibération, le ministre de l'Intérieur soumet d'office à la sanction royale, après avoir pris l'avis du ministre de la Culture néerlandaise, une proposition fixant les armoiries et le drapeau particuliers de la commune.

Article 4. Pour les communes visées par le présent décret, les dispositions de l'arrêté royal du 14 février 1913 relatif à la reconnaissance et à la concession des armoiries communales, sont abrogées.

Article 5. Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 1977.

Article 6. Le ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution présent décret. »

B.2. Lorsque fut adopté le décret du 28 janvier 1977, les Conseils culturels étaient compétents, en vertu de l'article 59*bis*, § 2, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, de la Constitution, en vigueur à cette époque, pour régler par décret, chacun pour ce qui le concerne, les matières culturelles qui étaient, conformément à l'article 59*bis*, § 2, alinéa 2, de la Constitution, arrêtées par une loi adoptée à la majorité prévue au § 1er, alinéa 3, dudit article.

En exécution de ces dispositions constitutionnelles fut adoptée la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, dont l'article 2, 4<sup>o</sup>, énonçait :

« Les matières culturelles visées à l'article 59*bis*, § 2, 1<sup>o</sup>, de la Constitution sont :  
(...)  
4<sup>o</sup> le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles;  
(...) ».

B.3. Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux Communautés et aux Régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

Il résulte de ce qui précède que l'article 59*bis*, § 2, de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 2, 4<sup>o</sup>, de la loi du 21 juillet 1971, avait transféré aux Communautés culturelles l'ensemble de la politique en matière de patrimoine culturel.

B.4. Il y a lieu d'inférer des exemples donnés au cours des travaux préparatoires que, selon l'intention clairement manifestée par le législateur, la notion de « patrimoine

culturel » couvre un large domaine (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, p. 4) et désigne notamment l'héritage culturel des Communautés.

L'héraldique en général et les armoiries et drapeaux en particulier font partie de l'héritage culturel des Communautés.

De la constatation que les armoiries et le drapeau des communes ne sont mentionnés explicitement ni dans l'exposé des motifs du projet de loi dont est issue la loi précitée du 21 juillet 1971 ni dans le texte de l'article 2, 4°, de cette loi, il ne saurait être déduit - comme le soutient la commune de Fourons - que le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise était incompétent en la matière. Pour permettre une interprétation large des matières culturelles, le législateur a en effet préféré définir lesdites matières par la voie de rubriques générales plutôt que d'énumérer dans le détail chacune de ces matières. En guise d'observation préalable au commentaire consacré à ces diverses rubriques dans l'exposé des motifs, il a donc été souligné que les précisions données pour chaque matière n'ont qu'une valeur exemplative, ce qui ressort également du préambule de la définition des compétences attribuées en matière de patrimoine culturel (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, p. 4). Le législateur décentralisé peut donc, pour autant qu'il reste dans les limites de sa compétence en matière culturelle, édicter des règles concernant les armoiries et le drapeau des communes.

B.5. En vue de régler d'une manière cohérente et de mener à bonne fin la politique en matière de patrimoine culturel en général et celle relative à l'héraldique en particulier, le législateur décentralisé a pu imposer certaines obligations aux communes. C'est ainsi qu'il pouvait disposer que les communes n'ayant pas encore d'armoiries ou de drapeau officiels sont tenues de transmettre une proposition à l'autorité supérieure et que cette dernière fixe les armoiries et le drapeau de la commune sans être liée par une proposition du conseil communal lorsque celui-ci s'est abstenu d'introduire, dans un délai déterminé, une proposition répondant aux règles prescrites.

B.6. A l'appui de sa thèse, la commune de Fourons invoque un argument supplémentaire tiré de l'intervention du commissaire adjoint au commissaire d'arrondissement de Tongres dans le cas concret ayant donné lieu au litige porté devant le Conseil d'Etat.

Sans avoir à rechercher en quelle qualité ce commissaire est intervenu, il suffit de constater que l'on ne saurait inférer de l'intervention de ce représentant de l'autorité aucune interprétation contraignante de la règle de compétence visée.

B.7. L'argument invoqué par la commune de Fourons concernant l'influence de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, entrée en vigueur dans l'intervalle, sur certaines formalités relatives à la compétence d'avis et au pouvoir de décision, qui avaient été imposées par le décret du 28 janvier 1977, est étranger à la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Le décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 28 janvier 1977 « houdende vaststelling van het wapen en de vlag van de gemeenten » (fixant les armoiries et le drapeau des communes) ne viole pas les 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.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 mars 1994.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève