

| |
|---------------------------------------|
| Numéro du rôle : 2239 |
| Arrêt n° 2/2003 du 14 janvier 2003 |

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 82 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, posée par le Tribunal de première instance de Namur.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, 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*

Par jugement du 6 septembre 2001 en cause de la s.a. Groupe Thiran contre le Parlement wallon et la Région wallonne, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 14 septembre 2001, le Tribunal de première instance de Namur a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 82 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que dans tous les cas et donc même lorsque le litige entre dans les attributions du parlement, la région ou la communauté est représentée par le gouvernement dans le cadre des procédures menées devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Evincée d'un marché de travaux concernant les bâtiments du Parlement wallon, la s.a. Groupe Thiran a assigné devant le juge *a quo*, pour obtenir réparation du préjudice subi, successivement, le « Parlement wallon » (citation du 6 janvier 2000) et la « Région wallonne, représentée par Monsieur Jean-Claude Van Cauwenberghe, ministre-président de la Région wallonne » (citation du 10 juillet 2000).

Le juge *a quo* décide que la citation du 6 janvier 2000 est manifestement irrégulière, le Parlement wallon n'ayant pas, en l'état actuel des textes, le pouvoir de représenter en justice la Région wallonne - qui seule dispose de la personnalité juridique - en vertu de l'article 82 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il décide aussi de recevoir la citation dirigée contre la Région wallonne, en dépit d'une irrégularité de forme.

Cela étant, il constate d'une part qu'il résulte de l'article 82 de la loi spéciale précitée que lorsque l'objet d'un litige impliquant une communauté ou une région entre dans les attributions de son parlement, la région ou la communauté est représentée par le gouvernement communautaire ou régional, en la personne de son président et, d'autre part, que ce système s'écarte ainsi de celui applicable à l'Etat fédéral, l'article 42 du Code judiciaire énonçant expressément que si l'objet du litige entre dans les attributions du Sénat ou de la Chambre des représentants, la signification d'un acte judiciaire est faite au greffe de l'assemblée mise en cause, sans préjudice aux règles énoncées à l'article 705 du même Code. Il en déduit une différence de traitement dans la manière d'assurer la représentation en justice de l'exécutif ou des assemblées parlementaires selon que ces autorités ressortissent à l'Etat fédéral ou aux entités fédérées.

Estimant que la question de la compatibilité de cette différence de traitement avec les articles 10 et 11 de la Constitution présente un intérêt pour la solution à donner au litige en raison de l'influence déterminante qu'aura la réponse sur la manière d'assurer la représentation en justice du pouvoir adjudicateur dont la responsabilité dans l'attribution du marché est mise en cause, le juge *a quo* a adressé à la Cour la question reproduite ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 14 septembre 2001, 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.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 9 novembre 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 22 novembre 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 27 décembre 2001;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 27 décembre 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 mars 2002.

Le Gouvernement wallon a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 24 avril 2002.

Par ordonnances des 28 février et 27 juin 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 14 septembre 2002 et 14 mars 2003 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 septembre 2002, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 25 septembre 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 octobre 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 27 septembre 2002.

A l'audience publique du 16 octobre 2002 :

- ont comparu :

. Me C. Molitor, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. François et M. Bossuyt 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 organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Gouvernement wallon rappelle les faits de l'espèce et expose que ni les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ni l'avis du Conseil d'Etat qui s'y rapporte ne livrent aucun élément qui permettrait de justifier ou d'expliquer l'option consacrée par le législateur spécial dans la disposition en cause.

Cette option est différente de celle retenue, pour les assemblées fédérales, par l'article 42 du Code judiciaire, dont le texte et les travaux préparatoires indiquent que lorsqu'un litige rentre dans les attributions de l'une ou l'autre chambre législative fédérale et qu'il est porté devant les juridictions de l'ordre judiciaire, non seulement la citation est faite à l'assemblée concernée, conformément au principe défini par la disposition citée, mais encore cette assemblée mène la procédure pour ce qui la concerne, assurant de la sorte la représentation de l'Etat dans le cadre du litige.

A.1.2. Le Gouvernement wallon estime que l'Etat fédéral, d'une part, les communautés et les régions de l'autre, sont des personnes morales de droit public suffisamment comparables au regard de la différence de traitement en cause : celle-ci ne porte pas sur des matières où les communautés et régions disposent de compétences propres mais sur le mode d'organisation et de fonctionnement des communautés et des régions d'une part et de l'Etat fédéral d'autre part, tous étant envisagés comme des personnes morales de droit public exerçant des compétences propres et bénéficiant, dans le cadre de l'exercice de ces compétences, d'une totale autonomie. La question de la représentation dans les actes judiciaires des personnes morales ou de droit public ainsi visées relève en outre de la compétence du législateur fédéral. Une telle question ne peut, en effet, être réglée, s'agissant des communautés et régions, par le législateur communautaire ou régional, dans le cadre de l'autonomie qui leur est reconnue par les articles 24, § 1er, alinéa 3, § 2, alinéa 2, et § 3, alinéa 2, 24bis, § 3, 26, § 1er, et 49, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.1.3. Le Gouvernement wallon expose que le conseil et le gouvernement ont tous deux la qualité d'organe de la région ou de la communauté, le même principe étant applicable au niveau fédéral. Or, il est paradoxal que, pour un litige entrant incontestablement dans les attributions du conseil régional ou du conseil de communauté, la défense de la région ou de la communauté doit être assurée par son gouvernement.

Cette solution vient heurter le principe de la séparation des pouvoirs qui, s'il a initialement été établi pour organiser les relations entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire établis au niveau fédéral, trouve également à s'appliquer aux niveaux communautaire et régional. Il faut certes ajouter qu'au niveau des Etats fédérés, le jeu de la séparation des pouvoirs ne se joue pas à trois mais à deux.

La situation du gouvernement amené à défendre en justice une décision prise par le parlement est très certainement délicate. Dans un tel contexte, et précisément en raison de la séparation et de la répartition des pouvoirs et des fonctions entre le gouvernement et le parlement telles qu'elles sont prévues par la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, il paraît difficile que le gouvernement puisse, d'initiative et sans en référer au parlement, répondre par voie de conclusions aux critiques dirigées, par exemple, contre une décision d'attribution d'un marché public prise par ce dernier. On ne voit pas, dans une telle hypothèse, quelle autre possibilité se présenterait au gouvernement que celle de se limiter à jouer un rôle de « boîte aux lettres », en faisant valoir l'argumentation qui aura été développée et proposée par le parlement lui-même. Peut-on en effet imaginer que le parlement accepte d'être dépossédé de la conduite d'une procédure, au profit d'une autre institution ? Le résultat final en sera probablement que la défense de la région ou de la communauté, partie défenderesse, perdra de son efficacité. Il en va tout autrement au niveau fédéral.

A.1.4. Le Gouvernement wallon estime que la lacune résultant de la disposition en cause est à l'origine d'une discrimination entre l'Etat fédéral et les collectivités fédérées qui ne repose sur aucune justification.

A.2.1. Le Gouvernement flamand expose qu'il y a lieu de distinguer le droit d'ester en justice (ouvert aux seules personnes juridiques, dont le parlement d'une région ou d'une communauté n'est pas) de la capacité d'exercice de ce droit, les personnes juridiques ne pouvant à cet égard ester que par la voie de leurs organes compétents. L'Etat, les communautés, les régions, les provinces et les communes estent ainsi en justice, en principe, par la voie de leurs organes exécutifs.

L'article 42 du Code judiciaire nuance ce principe en ce qui concerne l'Etat fédéral, lorsqu'il s'agit d'un acte qui émane exclusivement du parlement et qui est donc étranger à toute intervention d'un ministre qui en serait responsable. Cette nuance n'apparaît pas dans la loi spéciale du 8 août 1980, alors que, s'agissant d'actes des assemblées législatives, aucune responsabilité gouvernementale ne peut davantage y être mise en cause. A première vue, cette différence de traitement, sur laquelle les travaux parlementaires de la loi spéciale précitée sont muets, constitue une discrimination.

A.2.2. Le Gouvernement flamand estime cependant que l'article 82 en cause peut recevoir une interprétation conforme à la Constitution, fondée non pas sur la capacité d'exercice réglée par cette disposition, mais sur la capacité juridique de l'assemblée parlementaire, en tant que telle, à ester en justice.

Cette possibilité va de soi lorsqu'il s'agit de la défense de prérogatives exclusives; le Gouvernement flamand se réfère à cet égard à la jurisprudence de la Cour et du Conseil d'Etat relative au droit d'agir des associations de fait (reconnues par l'autorité et associées au fonctionnement des services publics) lorsqu'il s'agit de défendre leurs prérogatives, comme requérant ou comme partie adverse. La Cour de cassation a aussi construit une jurisprudence analogue.

Si l'article 82 est entendu comme n'empêchant pas les assemblées parlementaires des communautés et des régions d'ester en justice pour défendre leurs prérogatives exclusives, il n'est pas question de discrimination et le texte de la disposition en cause ne s'oppose pas à une telle interprétation. La Cour de justice des Communautés européennes a d'ailleurs reconnu au Parlement européen ce *ius agendi* alors que les traités ne le prévoient pas et que les communautés estent en justice par la voie d'autres institutions communautaires. En outre, le législateur a reconnu, en considération de leurs prérogatives, le *ius agendi* aux assemblées parlementaires chaque fois qu'il y a pensé : tel est le cas à l'article 142 de la Constitution et aux articles 2, 4, 5 et 85 de la loi organique de la Cour. Les assemblées parlementaires auront aussi à ester en justice lorsqu'il sera fait application de l'article 14 nouveau des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

A.3. Le Gouvernement wallon réfute l'interprétation conforme proposée par le Gouvernement flamand : il estime que l'existence du droit d'action en justice que cette interprétation défend n'est pas établie de manière certaine dans une mesure aussi large. La loi, la jurisprudence ou la doctrine n'ont pas formellement consacré un tel droit et les références données par le Gouvernement flamand ne paraissent pas en tous points pertinentes : la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'Etat ou de la Cour de justice des Communautés européennes se rapporte à des contentieux objectifs (ce qui n'est pas le cas du litige *a quo*) pour lesquels le juge fait preuve d'une plus grande souplesse en ce qui concerne les conditions de recevabilité que le juge appelé à se prononcer sur des droits subjectifs. De plus, la Cour de justice avait en outre défini les conditions d'une telle action.

Contrairement aux associations de fait, les assemblées parlementaires en cause peuvent intervenir devant les tribunaux en leur qualité d'organe d'une entité fédérée disposant, elle, de la personnalité juridique.

Quant au Conseil d'Etat, il est certes possible, depuis la loi du 25 mai 1999, d'y voir intervenir une assemblée parlementaire, mais ce sera en qualité de partie adverse à qui il appartient de se défendre en tant qu'auteur de l'acte attaqué.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 82 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui dispose :

« Art. 82. Le Gouvernement représente la Communauté ou la Région dans les actes judiciaires et extrajudiciaires. Elle est citée au cabinet du président du Gouvernement. Les actions de la Communauté ou de la Région, en demandant ou en défendant, sont exercées au nom du Gouvernement, poursuites et diligences du membre désigné par celui-ci. »

B.1.2. Les articles 42 et 705, alinéa 1er, du Code judiciaire disposent :

« Art. 42. Les significations sont faites :

1° à l'Etat, au cabinet du Ministre compétent pour en connaître, ou au bureau du fonctionnaire désigné par celui-ci ou, si l'objet du litige entre dans les attributions du Sénat ou de la Chambre des représentants, au greffe de l'assemblée mise en cause, sans préjudice des règles énoncées à l'article 705.

[...]

Les personnes physiques, organes de la Chambre des représentants et du Sénat, sont leur président, ou leur greffier lorsque l'assemblée est dissoute, ajournée ou quand la session est close. »

« Art. 705. L'Etat est cité au cabinet du Ministre dans les attributions duquel est compris l'objet du litige ou au bureau du fonctionnaire désigné par celui-ci.

[...] »

B.2.1. Il apparaît de la motivation du jugement par lequel la Cour est interrogée que l'article 82 précité est mis en cause en ce qu'il prévoit que le gouvernement représente la communauté ou la région dans les actes judiciaires et extra-judiciaires, en ce compris lorsque le litige entre dans les attributions de l'assemblée législative, alors que si le litige entre dans celles d'une assemblée fédérale, les significations doivent être faites au greffe de celle-ci.

B.2.2. Les dispositions en cause créeraient ainsi une différence de traitement, en matière de représentation en justice, entre les assemblées législatives des communautés et des régions, d'une part, et la Chambre des représentants et le Sénat, d'autre part, la représentation des assemblées étant assurée par le gouvernement régional ou communautaire dans le premier cas et par l'assemblée elle-même dans le second.

B.3.1. La question préjudicielle postule que la réglementation relative aux litiges qui entrent dans les attributions du Sénat ou de la Chambre des représentants, qui fait l'objet de l'article 42 du Code judiciaire, n'est pas applicable aux litiges qui relèvent des attributions des Conseils de communauté et de région.

B.3.2. Une disposition législative qui, comme l'article 42, alinéa 1er, 1°, *in fine*, porte sur les significations aux assemblées législatives concernant des litiges où elles sont impliquées et qui date, comme l'article précité, d'une période antérieure à la création des communautés et des régions auxquelles une partie du pouvoir législatif a été transférée, en sorte que cette disposition ne pouvait donc mentionner ces institutions, doit logiquement être lue en tenant compte de la réforme de l'Etat intervenue dans l'intervalle. Depuis que les communautés et les régions disposent de Conseils qui exercent, en ce qui concerne les matières qui leur ont été confiées, une compétence de nature législative, l'article 42, alinéa 1er, 1°, *in fine*, doit être lu en ce sens que les litiges qui entrent dans les attributions de ces Conseils doivent être signifiés à leurs greffes respectifs.

B.3.3. Selon les travaux préparatoires de l'article 42 du Code judiciaire, le deuxième alinéa de cette disposition vise à indiquer quels organes sont compétents pour ester en justice au nom des assemblées législatives (*Doc. parl.*, Sénat, 1964-1965, n° 170, pp. 33 et 34).

Depuis que les communautés et les régions disposent de Conseils exerçant une compétence de nature législative en ce qui concerne les matières qui leur sont confiées, l'article 42, alinéa 2, doit être lu en ce sens que les présidents de ces Conseils les représentent en justice, sauf lorsque l'assemblée est dissoute, ajournée ou quand la session est close, auquel

cas ils sont représentés par leurs greffiers. [Par ordonnance du 12 février 2003, la Cour a décidé que les mots « lorsque l'assemblée est dissoute, ajournée ou » doivent être biffés dans le deuxième alinéa du B.3.3. précité.]

B.3.4. L'article 82 de la loi spéciale du 8 août 1980 se limite, pour ce qui concerne les communautés et les régions, à compléter l'article 42, alinéa 1er, 1°, premier membre de phrase, et l'article 705, alinéa 1er, du Code judiciaire. Il ne comprend pas de réglementation relative aux litiges entrant dans les attributions de leurs Conseils.

B.4. Les dispositions en cause devant être interprétées de la sorte, la différence de traitement critiquée dans la question préjudicielle est inexistante et la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

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 14 janvier 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior