La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé

par Marc FALLON
Premier assistant à la Faculté de Droit de Louvain

et Yves LEJEUNE
Premier assistant à la Faculté de Droit de Louvain

Sommaire. — I. *L'apparition des conflits interterritoriaux en Belgique :* 1. Les conflits internes en Belgique. — 2. Les conflits internes en droit comparé. — 3. La répartition territoriale des compétences en Belgique. — II. *La solution des conflits interterritoriaux en Belgique :* 1. Les solutions actuelles. — 2. Les solutions prévisibles. — 3. Les situations privées internationales.

Introduction

1. Une lettre de préavis adressée en français à un représentant de commerce travaillant en Flandre par une entreprise établie en région de langue française est-elle valable ? Un contrat liant un sportif amateur domicilié dans la région de langue française et une fédération sportive appartenant exclusivement à la Communauté flamande doit-il répondre aux conditions établies par le législateur de cette Communauté ? Un établissement d'enseignement situé en Flandre peut-il recevoir des subsides de la Communauté française de Belgique ? L'autorisation d'exercer une activité professionnelle dans la Région flamande est-elle valable dans la Région wallonne ?

La découverte progressive du caractère plurinational de la Belgique et l'apparition, entre 1970 et 1980, de collectivités publiques exerçant, à l'instar de l'Etat lui-même, les fonctions législative, gouvernementale et administrative, ont profondément transformé l'ordonnance du droit belge. Jusqu'alors unique et hiérarchisé, le sys-

tème juridique de l'Etat se compose désormais d'ordres partiels correspondant aux collectivités internes investies de pouvoirs étatiques : la collectivité nationale, appelée « Etat belge » ou « Etat central », les communautés (française et flamande) et les régions (wallonne et flamande) (1). Demain peut-être, la Région bruxelloise et la Communauté germanophone, créées par le Constituant de 1970, seront organisées de la même façon. La répartition des pouvoirs constitutionnels n'a toutefois pas affecté la fonction de juger, laquelle demeure impartie aux Cours et tribunaux et aux juridictions administratives nationales.

Les matières ressortissant à la compétence des communautés et des régions sont limitativement énumérées par la Constitution (2) et par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (3). Le pouvoir résiduaire, ou droit de régler toutes les matières qui ne sont pas attribuées expressément à l'un ou à l'autre ordre de gouvernement, appartient à l'Etat central. Il sied cependant de rappeler que la Constitution elle-même réserve le règlement de certaines matières à la *loi* nationale (4). De telles dispositions, qui n'excluent pas l'intervention du Roi en tant qu'organe chargé de l'exécution des lois (5), contribuent à départager les compétences du pouvoir central et des institutions communautaires ou régionales (6). Il semble qu'il

---

(1) Nous laissons de côté la question de savoir si les normes de la Communauté flamande et celles de la Région flamande ne forment qu'un seul ordre juridique partiel. Quoique ces règles soient édictées par les mêmes organes, ceux-ci exercent les compétences et les attributs de deux personnes de droit public distinctes : Const., art. *59bis*, § 1er, al. 2; loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (*Monit.*, 15 août 1980), art. 3, al. 2.

(2) V. Const. belge, art. *59bis*, §§ 2, *2bis* et 3 (matières communautaires).

(3) V. loi spéciale, art. 4 à 11 pris en vertu de l'article *59bis*, § 2, 1o et 3o, § *2bis* et de l'article 107*quater* de la Constitution.

(4) V. une liste de ces matières réservées *in* Y. Lejeune et H. Simonart, « L'article 78 de la Constitution ou la faculté d'étendre le pouvoir réglementaire royal », *Ann. dr.*, 1980, 313-386, p. 371, note 65. On distinguera les matières qui, au vœu de la Constitution, doivent être réglées « par » la loi et celles qui, « en vertu » d'une loi d'habilitation, peuvent, dans certaines limites, être réglées par l'autorité que désigne ladite loi.

(5) Const., art. 67; v. sur ce point Y. Lejeune et H. Simonart, étude précitée, p. 372 et les réf. citées en note 73.

(6) V. p. ex. J. M. R. Van Bol, « Les matières communautaires et régionales », *J. T.*, 1981, 633-642, p. 636-637; Y. Lejeune, « Les communautés et les régions belges dans les relations internationales », *Rev. belge dr. internat.*, 1981-1982, 53-80, p. 59; et la note du gouvernement sur les pouvoirs implicites, Doc. Parl., Chambre, sess. 1979-1980, no 627/10, p. 155-157. Originellement réservées à la loi par défiance envers l'institution royale, ces matières échappent à la compétence des communautés et des régions par la volonté même du Constituant qui s'est refusé, en 1970 et 1980, à qualifier « loi » l'acte par lequel le pouvoir

faille y ranger la création de juridictions administratives puisque la loi seule peut confier le règlement des contestations qui ont pour objet des droits subjectifs de nature *non* civile à d'autres juridictions que les Cours et tribunaux (*6bis*).

La Belgique est ainsi devenue l'un de ces Etats souverains qui admettent l'existence simultanée en leur sein de « *plusieurs législations donnant aux mêmes problèmes des solutions différentes pour différentes portions du territoire ou pour différentes catégories de la population* » (7), et qu'une doctrine très abondante qualifie d'Etats à système juridique non unifié, ou à système plurilégislatif, ou à système complexe, parfois aussi d'Etats composites ou composés, au gré de ses préférences (8).

---

décrétal d'une communauté ou d'une région exerce la fonction législative au sein de cette collectivité. Le législateur spécial a confirmé cette interprétation en précisant que « *le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi* » (art. 19, § 1er, al. 1). V. cependant *contra* : D. Déom, « Paradoxes du régime juridique des universités », *Adm. publ.*, 1982, t. 2, 43-72, p. 47 et note 36.

(*6bis*) Aux termes de l'article 93 de la Constitution, « *les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies* par la loi ». On observera cependant que le législateur de la Communauté française a pu entièrement réorganiser le Conseil d'appel des allocations et des prêts d'études sans s'exposer aux critiques de la section de législation du Conseil d'Etat (v. le décret du 1er juillet 1982 modifiant la loi du 19 juillet 1971), créant ainsi la première juridiction propre à une communauté ou à une région.

(7) H. Batiffol et P. Lagarde, *Droit international privé*, t. Ier, Paris, L. G. D. J., 7e éd., 1981, no 258, p. 305.

(8) Sur les systèmes juridiques non unifiés, les conflits internes de lois, le droit interlocal et le droit interpersonnel, v. la remarquable synthèse d'Edoardo Vitta, *Diritto internazionale privato*, t. Ier, Turin, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1972, chap. II : « Diritto internazionale privato e conflitti di leggi interne », p. 70-160. A l'excellente bibliographie citée (p. 160-163), il y a lieu d'apporter les modifications et les additions suivantes :

G. Beitzke, « Droit international privé et droit interrégional privé », rapport général au IVe Congrès international de droit comparé, *Rev. hellénique dr. int.*, 1955, 131-147 (trad. de l'original allemand paru dans le *Festschrift für H. C. Nipperdey*); J. Bischoff, vo « Alsace-Lorraine », *Répertoire de droit international*, Paris, *D.*, t. I, 1968, p. 92-96; R. De Nova, «Diritto interregionale e diritto internazionale privato », *Jus Gentium*, 1941, 9-31 et *Scritti di diritto internazionale privato*, Padoue, CEDAM, 1977, p. 163-199; R. De Nova, « Diritto interlocale e diritto internazionale privato : ancora un raffronto », *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1976, 5-15, *Gedächtnisschrift für A. A. Ehrenzweig*, Karlsruhe et Heidelberg, 111-120 et *Scritti* ..., p. 187-199; R. De Nova, « Les systèmes juridiques complexes en droit international privé », *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1955, 1-16 et *Scritti* ..., p. 293-310; Ph. Francescakis, « Problèmes de droit international privé de l'Afrique noire indépendante », *R. C. A. D. I.*, t. 112, 1964-II, 283 et s.; Ph. Francescakis, vo « Conflits de lois (principes généraux) », *Répertoire de droit international*, Paris, *D.*, t. I, 1968, nos 30-63, p. 473-476; P. Gannage, « La coexistence des droits confessionnels et des droits laïcisés

2. L'étendue des pouvoirs législatif et exécutif appartenant aux communautés et aux régions (9) soulève deux types de question : quel est le contenu matériel exact des compétences réservées à l'Etat ou dévolues à ses entités composantes ? Quelle est la sphère de validité dans l'espace des compétences ainsi réparties ?

A ce jour, les constitutionnalistes se sont essentiellement préoccupés de la première question. Ils ont consacré d'importants travaux à la délimitation des matières communautaires ou régionales (10) et aux conflits de compétence matérielle (11) que la dévolution de ces pouvoirs peut provoquer entre l'Etat belge et ses entités composantes. La seconde question porte, quant à elle, sur les conflits

---

dans les relations privées internationales », *R. C. A. D. I.*, t. 164, 1979-III, 347 et s.; R. Graveson, « Problems of Private International Law in Non Unified Legal Systems », *R. C. A. D. I.*, t. 141, 1974-I, 187 et s.; P. Hay, « International versus Interstate Conflicts Law in the United States », *RabelsZ.*, 1971, 429 et s.; P. Klein, « Studien zum interlokalen Privatrecht », *Oest. Zentralblatt für die juristische Praxis*, vol. 33, 1915, 1 et s.; J. J. W. Klein, *Bijdrage tot de studie van het intergentiel privaatrecht*, Leyde, 1933; P. Mayer, *Droit international privé*, Paris, Montchrestien, 1977, nos 81 et s., nos 247 et s.; J. P. Niboyet, *Conflits entre les lois françaises et les lois locales d'Alsace et Lorraine en droit privé*, Commentaire de la loi du 24 juillet 1921, Paris, 1922; Pecourt Garcia, *El nuevo sistema español de derecho interregional*, Pampelune, 1975; A. Scrimali, *I conflitti interregionali di leggi nel diritto internazionale*, Palerme, F. Ciuni, 1935; A. Scrimali, « De l'existence d'un troisième droit intermédiaire entre le droit interne et le droit international », *Rev. dr. int. lég. comp.*, 1939, 339-410; M. Sosniak, « Le droit interlocal et le droit international privé », *Polish Y. I. L.*, vol. IX, 1977-1978, 235-249; I. Szaszy, « Interpersonal Conflicts of Laws », *Festschrift für W. Wengler*, 1973, vol. II, 793-816; K. Wahler, *Interreligiöses Kollisionsrecht*, 1978. V. encore les recensions de P. Lampué dans *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1955, 223-227 et 1956, 600-603, ainsi que de R. Jambu-Merlin, *Rev. internat. dr. comp.*, 1955, 473-476 et 1957, 506-509.

(9) Rappelons que les communautés et les régions légifèrent par « décrets » et réglementent par voie d'« arrêtés » (ministériels ou de l'Exécutif).

(10) Sur la « jurisprudence » de la section de législation du Conseil d'Etat en la matière, v. P. Tapie et M. Hanotiau, « Les compétences régionales et communautaires : les lois des 8 et 9 août 1980 et la jurisprudence du Conseil d'Etat », Rapport présenté au colloque organisé le 22 octobre 1982 par le Centre d'études juridiques des problèmes régionaux de la Faculté de Droit de Namur (65 p.). V. également J. M. Van Bol, *Politique économique et pouvoir régional*, Louvain-la-Neuve, Ciaco éd., 1982, quant aux compétences des régions dans le domaine de l'économie.

(11) La question retient, depuis longtemps déjà, l'attention de la doctrine du droit public. On comparera p. ex. J. Velu et A. Vanwelkenhuyzen, « Le contrôle de la conformité des normes ayant force de loi aux règles redistribuant le pouvoir législatif », *Adm. publ.*, 1979-1980, t. 2, 93-158, d'une part, et P. Vermeulen, « Rechterlijke handhaving van regelen tot interne verdeling van soevereiniteit », *T. B. P.*, 1980, 258-283, d'autre part. Sur le contrôle préventif, v. en dernier lieu P. De Visscher et Y. Lejeune, « La prévention des conflits de compétence », Rapport présenté aux Journées interuniversitaires de droit public (Colonster, 29 et 30 novembre 1979), *Adm. publ.*, 1979-1980, t. 2, 70-92.

liés à l'applicabilité spatiale des lois, décrets et arrêtés. Elle n'a guère été examinée à ce jour.

L'expression « validité dans l'espace » ou « applicabilité spatiale » vise l'une des trois dimensions essentielles à la détermination du domaine d'application de toute règle de doit. Les deux autres dimensions, mieux présentes à la conscience des juristes, sont la matière régie par la norme et l'effet du temps sur elle. La dimension spatiale évoque l'applicabilité de la règle à raison du rattachement de la situation visée à l'assise de l'ordre juridique auquel appartient la règle. Elle présente la particularité de confronter les domaines respectifs des normes portant sur une même matière et valables dans la même fraction du temps mais insérées dans des systèmes juridiques distincts, aux fins de déterminer les destinataires finals de ces normes.

La détermination du domaine spatial d'application d'une règle appartenant à un système juridique suscite un conflit chaque fois qu'elle conduit à étendre ce domaine à une portion du domaine spatial d'une norme correspondante d'un autre système juridique. Lorsque ce conflit spatial intéresse des systèmes appartenant à des Etats souverains distincts, il est qualifié d'international. Lorsqu'il intéresse des systèmes coexistant au sein d'un Etat, il est qualifié d'interne.

Un conflit interne est appelé tantôt interterritorial, tantôt interpersonnel. Dans le premier cas, l'on a affaire à des systèmes dont l'assise s'identifie à un territoire déterminé (12). Semblable conflit est parfois appelé interrégional, interlocal ou interprovincial, mais ces qualificatifs ont l'inconvénient de se référer à des subdivisions qui sont propres à un Etat déterminé et qui, au surplus, ne servent pas nécessairement d'assise à un système juridique. Dans le cas d'un conflit interpersonnel, les systèmes en conflit ont une assise constituée d'un groupe social disséminé sur le territoire de l'Etat. Ce groupe peut être religieux, tribal, ethnique, linguistique (13).

Les situations susceptibles d'engendrer des conflits internes ou internationaux sont celles dont tout ou partie des composants sont

---

(12) En ce sens, les conflits internationaux sont des conflits interterritoriaux.

(13) W. Wengler (cours précité, *R. C. A. D. I.*, t. 104, 1961-III, p. 259) qualifie abusivement d'interpersonnel un problème relatif au domaine respectif du droit civil et du droit commercial. De fait, ce problème n'intéresse pas un conflit spatial au sens où on l'entend dans cette étude.

Confondant applicabilité spatiale et applicabilité territoriale, P. Lampué (*Rev. crit. dr. internat. privé*, 1954, p. 265-266) nie que le conflit interpersonnel soit un conflit dans l'espace, et cette opinion est communément reçue (v. aussi P. Mayer, *op. cit.*, p. 71).

éparpillés dans l'espace correspondant à l'assise de systèmes juridiques distincts. Dans la doctrine des conflits internes, ces situations sont qualifiées de « mixtes » ou encore, selon les cas, d'interterritoriales ou d'interpersonnelles. Dans l'hypothèse d'un Etat connaissant les conflits interpersonnels, l'on a affaire, par exemple, à un mariage entre une personne relevant du droit coutumier et une personne relevant du droit écrit, ou à un mariage entre deux personnes de confessions différentes. Dans l'hypothèse d'un conflit interterritorial, les éléments de localisation sont répartis sur l'assise territoriale de différents systèmes partiels en vigueur dans l'Etat : dans le cadre du louage de services, par exemple, le siège de l'entreprise est situé dans telle subdivision territoriale tandis que les prestations sont exécutées, soit dans telle autre exclusivement, soit dans plusieurs à la fois.

3. L'importance croissante, en Belgique, de la question relative au domaine spatial d'application des règles communautaires ou régionales justifie qu'une attention particulière lui soit vouée. Certes, le particularisme normatif issu des réformes de 1970 et de 1980 est très partiel, car le droit civil, le droit commercial, le droit judiciaire et le droit pénal demeurent presqu'entièrement uniformes (14). Néanmoins, ces matières peuvent faire l'objet de règles communautaires ou régionales dans la mesure où celles-ci sont indispensables à l'exercice des compétences attribuées aux communautés ou aux régions (15). De plus, l'expérience montre que la réglementation de la jouissance de droits subjectifs comme celle de l'exercice de droits

---

(14) On relèvera cependant que la répartition des compétences matérielles entre l'Etat, les communautés et les régions repose sur des critères distincts des grandes branches du droit. Certains chefs de compétence attribués aux communautés et aux régions peuvent servir de base à une diversification partielle du droit belge en matières civile, commerciale, judiciaire et pénale.

(15) Aux termes de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, « *les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de leur compétence* ». Ces pouvoirs « implicites » autorisent les communautés et les régions à effectuer des incursions limitées dans les domaines du droit civil, du droit commercial et du droit judiciaire, pour autant que certaines questions relevant de ces domaines ne soient pas constitutionnellement réservées à la loi nationale (v. la note du gouvernement citée *supra*, note 6, et le rapport de Hanotiau et Tapie, *supra*, note 10). En matière pénale, le pouvoir décrétal peut ériger en infractions les manquements aux décrets et établir, dans des limites précisées par la loi spéciale (art. 11), les peines qui sanctionnent ces manquements.

privés dans les matières régionales et communautaires affecte les rapports des particuliers avec l'administration et les rapports des particuliers entre eux, en les soumettant parfois à des commandements contradictoires. Jusqu'à présent, les difficultés les plus sensibles se sont rencontrées en matière d'emploi des langues dans la vie des entreprises, ce dont témoigne une abondance jurisprudentielle et doctrinale (16). Mais ce gros arbre cache mal la forêt des conflits qui couvent dans les autres domaines de compétence communautaire ou régionale. Aussi la création tant attendue d'une juridiction appelée à résoudre les conflits de compétence, la Cour d'arbitrage, vient-elle à son heure (17).

---

(16) Sur la jurisprudence, v. *infra*, chap. II. Pour la doctrine, v. principalement : R. Blanpain, « Toepasselijkheid van het taaldecreet van 13 *(sic)* juli 1973 », *Rev. dr. soc.*, 1981, 257-264; J. Borret, « Bedenkingen bij het arrest van 11 juni 1979 van het Hof van Cassatie over een door het " Taaldecreet " gesteld bevoegdheidsprobleem », *Rechts. Weekbl.*, 1979-1980, 1594; E. Carlier, « Le décret d'août », *J. T. T.*, 1982, 361-363; M. Fallon et Y. Lejeune, « Contradiction entre loi et décret : le décret du 19 juillet 1973 devant les Chambres législatives », *J. T.*, 1979, 637-641; J. Gijssels et J. Velaers, « Een conflict tussen wet en decreet van de Senaat naar de Kamer », *Rechts. Weekbl.*, 1981-1982, 1249; M. Leroy, « Les conflits de compétence en matière d'emploi des langues et leur règlement », *Adm. publ.*, 1981, t. 1, 39-68; M. Mahieu, « Le décret de septembre, la Cour de Cassation et le Sénat », *J. T.*, 1981, 308; du même auteur, note sous Cass. (3e ch.), 30 mars 1981, Van Hoet c. Aimo, *J. T.*, 1981, 411; P. Smedts, « Het Septemberdecreet op losse schroeven », *J. T. T.*, 1982, 363-365; F. Van de Craen, « Belgien nach der zweiten Staatsreform : ein Bundesstaat in der Bewährung », *ZaöRV*, vol. 41, 1981, 514-578, p. 569-570; P. Van Orshoven, « Het conflict tussen taaldecreet en bestuurstaalwet - Bedenkingen bij een cassatiearrest van 11 juni 1979 », *Rechts. Weekbl.*, 1979-1980, 1523 et les observations parues au *Rechts. Weekbl.*, 1981-1982, 112 et 1982-1983, 921; R. Vekeman, « Het eerste bevoegdheidsconflict tussen de wet en het decreet voor het Hof van Cassatie en de Wetgevende Kamers », *Rechts. Weekbl.*, 1979-1980, 2403; J. Velu et A. Vanwelkenhuyzen, « Le contrôle de la conformité des normes ayant force de loi aux règles redistribuant le pouvoir législatif », Rapport présenté aux Journées interuniversitaires de droit public (Colonster, 29 et 30 novembre 1979), *Adm. publ.*, 1979-1980, t. 2, 93-158, p. 100-103; E. Van Den Berghe, « Het Franse taaldecreet van 30 juni 1982 », *Rechts. Weekbl.*, 1982-1983, 474-476; « Taalwet, taaldecreet : welke Wetgeving is van kracht in zake de sociale betrekkingen tussen werkgevers en werknemers ? », *Rechts. Weekbl.*, 1982-1983, 668-670.

(17) L'article 107*ter* de la Constitution, inséré le 29 juillet 1980, crée une Cour d'arbitrage chargée de régler « les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 26*bis* (*règles régionales bruxelloises*, N. D. A.) ainsi qu'entre les décrets entre eux et entre les règles visées à l'article 26*bis* entre elles ». Comme il appartient au législateur national de déterminer la composition, la compétence et le fonctionnement de cette Cour, des projets de lois successifs ont été déposés à cette fin (Doc. Parl., Sénat, sess. 1980-1981, n° 704/1 du 9 juillet 1981; id., sess. 1981-1982, n° 246/1 du 28 mai 1982).

Sur le rôle de la Cour d'arbitrage dans le règlement des conflits internes (au sens précité), v. *infra*, n° 51.

Les contradictions relevées, dont la complexité a manifestement échappé au Constituant et au législateur spécial en 1970 comme en 1980, s'analysent comme des conflits internes relatifs au domaine spatial des systèmes juridiques partiels dont se compose le droit belge. Le chapitre premier présente ces conflits à la lumière des expériences étrangères et expose les exigences constitutionnelles qui y sont liées. Le chapitre second tente d'esquisser la teneur des solutions actuellement données à ces conflits et d'induire de cette pratique, comme des résultats de l'analyse du chapitre premier, un mode de comportement des organes publics chargés de l'application du droit.

CHAPITRE PREMIER

L'apparition des conflits interterritoriaux en Belgique

4. Après avoir qualifié les conflits internes que connaît désormais le droit belge et inventorié leurs situations génératrices (section I), il conviendra d'examiner quels enseignements fournit l'expérience étrangère pour le règlement de ces conflits (section II) et comment le droit belge répartit les compétences spatiales entre les communautés, les régions et le pouvoir central (section III).

SECTION I

Les conflits internes en Belgique

Les situations génératrices de conflits internes en droit belge (§ 1) font apparaître des conflits interterritoriaux (§ 2).

§ 1. *Les situations génératrices*

5. Déjà nombreuses sont les hypothèses dans lesquelles une relation entre particuliers ou entre ceux-ci et l'administration subit l'influence de la restructuration du droit belge en plusieurs ordres juridiques partiels. Cette subdivision affecte les droits ou intérêts des particuliers, tantôt directement (réglementation de libertés publiques et d'activités de nature économique, sociale ou culturelle; octroi de subsides), tantôt indirectement (efficacité des reconnaissances, agré-

ments ou permis dans l'autre communauté ou l'autre région; règles communautaires ou régionales prises en considération par le droit « central »). L'énumération qui suit n'est nullement exhaustive; elle a pour objectif de mettre en lumière, par quelques exemples choisis, le nombre croissant de difficultés auxquelles prête la délimitation spatiale de réglementations applicables à des situations individuelles au sein de l'ordre juridique belge.

A) *Compétences des communautés*

Radiodiffusion (Loi spéciale, art. 4, 6°)

6. L'exercice de la liberté d'expression par le canal des stations privées de radiodiffusion sonore est assujetti à autorisation ministérielle (nationale) et à reconnaissance (communautaire) préalables sans que ces mesures puissent être jugées conformes à l'article 14 de la Constitution (18). La loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications soumet en effet à autorisation préalable du ministre des télégraphes et téléphones, l'établissement et le fonctionnement des « services de radiodiffusion privés » (19). Sont seules prises en considération les demandes d'autorisation pour lesquelles le demandeur fournit la preuve de sa reconnaissance par l'exécutif de la Communauté intéressée (20). Les conditions de cette reconnaissance sont établies, pour la Communauté française, par le décret du 8 septembre 1981 (21) et, pour la Communauté flamande, par le décret du 6 mai 1982 (22).

Sports (Loi spéciale, art. 4, 9°)

7. Le contrat de sportif amateur fait l'objet d'une réglementation détaillée dans la Communauté flamande. Le décret du 25 février

---

(18) « ...*La liberté de manifester ses opinions en toutes matières* (est) *garantie* (...), *sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de* (cette) *liberté* (...) ».

(19) Loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, art. 3, § 5 (*Monit.*, 30 août 1979, p. 9462).

(20) Arrêté royal du 20 août 1981 réglementant l'établissement et le fonctionnement des stations de radiodiffusion sonore locale, art. 3, al. 2 (*Monit.*, 19 septembre 1981, p. 11661).

(21) Décret (fr.) fixant les conditions de reconnaissance des radios locales, art. 6 (*Monit.*, 21 octobre 1981, p. 13509).

(22) Décret (flamand) concernant l'organisation et la reconnaissance des radios non publiques, art. 4 (*Monit.*, 15 juillet 1982, p. 8314).

1975 détermine les conditions de validité du contrat, sans délimiter son domaine spatial d'application (23).

Enseignement (Const., art. *59bis*, § 2, 2°)

7bis. Le régime de l'octroi d'allocations et de prêts d'études, établi par une loi du 19 juillet 1971, a été modifié par deux fois dans la Communauté française de Belgique. La modification la plus récente est l'œuvre du décret du 1er juillet 1982 (*23bis*). Celui-ci précise que la réglementation en la matière « *est applicable à tout élève ou étudiant belge inscrit dans un établissement d'enseignement dont la langue d'enseignement est le français, organisé, subventionné ou reconnu par l'Etat, qu'il soit situé en Belgique ou à l'étranger. L'exécutif peut étendre le champ d'application de la présente loi* (sic) *à des élèves et étudiants belges qui font des études à l'étranger dans* (d'autres) *établissements* » (*23ter*).

8. Une proposition de décret relatif aux institutions françaises d'enseignement qui dispensent un enseignement en dehors des limites territoriales de la Communauté française (24), déposée par M. A. Lagasse, a été adoptée le 17 novembre 1982 par le Conseil de cette Communauté (25). Elle habilite l'Exécutif communautaire à « organiser, subventionner ou reconnaître en dehors du territoire de la Communauté une annexe d'un établissement d'enseignement fondamental situé dans la région unilingue française ou dans la région

---

(23) Décret (flamand) du 25 février 1975 fixant le statut du sportif amateur non rémunéré (*Monit.*, 5 août 1975).

(23*bis*) Décret (fr.) du 1er juillet 1982 modifiant la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études (*Monit.*, 14 septembre 1982, p. 10549). V. la teneur du projet et l'avis du Conseil d'Etat (doc. C. C. F, sess. 1981-1982, n° 46/1), le rapport de M. A. Liénard (id., sess. 1981-1982, n° 46/2) et la discussion en séance publique (*Compte rendu intégral*, séance du 15 juin 1982, p. 19-29 et 42-43).

(23*ter*) Art. 2, al. 1 et 2, du décret, remplaçant l'art. 2 de la loi du 19 juillet 1971 pour la Communauté française. L'exécutif peut également étendre le champ d'application de la réglementation « *à des élèves et étudiants étrangers qui résident en Belgique et y font des études* » (id., al. 3).

(24) *Doc. C. C. F.*, sess. 1981-1982, n° 7/1 du 13 janvier 1982; rapport de M. N. Pécriaux au nom de la Commission de l'éducation et de la recherche scientifique, id., n° 7/2 du 19 octobre 1982. Cette proposition est devenue le décret (fr.) du 2 décembre 1982 (*Monit.*, 15 janvier 1983, p. 719).

(25) *Compte rendu intégral C. C. F.*, séance du 17 novembre 1982, p. 16-19 et 22.

bruxelloise » (art. 1er), à la condition que les élèves pris en considération pour l'application des normes de la législation scolaire « élisent domicile dans l'établissement principal » (art. 3). Une proposition similaire, déposée sur le bureau du Conseil flamand par M. J. Bascour (26), a été jugée inconstitutionnelle par la section de législation du Conseil d'Etat, chambres réunies, aux motifs que :

— « *door het invoeren van een fictieve woonplaats, wijzigt artikel 4* (= art. 3 du décret de la Communauté française) *de regels betreffende de homologatie van de diploma's.*
(...)

— *De Vlaamse Gemeenschap is* (...) *niet gemachtigd tot het vaststellen van bepalingen die uitvoering moeten krijgen buiten het Nederlands taalgebied of toegepast moeten worden op andere instellingen dan die welke op het grondgebied van Brussel-Hoofdstad gevestigd zijn en, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de Vlaamse Gemeenschap* » (27).

Emploi des langues (Const., art. *59bis,* § 3).

9. Depuis 1973, la réglementation de l'emploi des langues dans les rapports sociaux entre l'employeur et son personnel suscite les difficultés les plus nombreuses. Alors que l'article 52 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, imposait l'usage du français dans les rapports noués avec une unité technique d'exploitation établie dans la région de langue française (28), l'usage du néerlandais est requis par l'article

(26) *Voorstel van decreet betreffende de Nederlandstalige onderwijsinrichtingen die onderwijs verstrekken buiten het grondgebied van de Vlaamse Gemeenschap* (Doc. Vlaamse Raad, sess. 1981-1982, nº 75/1 du 11 février 1982).

(27) Avis de la section de législation, chambres réunies, L. 14.498/V. R. du 3 mars 1982 (Doc. Vlaamse Raad, sess. 1981-1982, nº 75/2 du 10 mars 1982).

(28) Avant 1970, l'article 52 des lois coordonnées était en contradiction manifeste avec l'article 23 de la Constitution, lequel interdit au législateur belge de régler l'emploi des langues si ce n'est « *pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires* ». Depuis l'entrée en vigueur de l'article 59*bis*, inséré le 27 décembre 1970 dans la Constitution, l'inconstitutionnalité ne subsiste qu'en dehors du domaine spatial de compétence des communautés, là où le législateur national reste seul compétent dans les limites de l'article 23 (région bilingue de Bruxelles-Capitale; communes « à facilités »; région linguistique allemande; services et institutions dont l'activité relève de plus d'une communauté).

premier du décret flamand du 19 juillet 1973 (29) lorsque l'entreprise est établie dans la région de langue néerlandaise ou lorsque l'ouvrier, l'employé ou le représentant de commerce y exerce ses activités. En appliquant ces textes, la jurisprudence a été amenée à définir le domaine spatial de ceux-ci dans des conditions qui seront précisées plus loin (30). On relèvera que, selon la section néerlandaise de la Commission permanente de contrôle linguistique, une police d'assurance automobile et la correspondance y afférente entrent dans le domaine de l'article 5 du décret du 19 juillet 1973 dès lors que le preneur est une entreprise établie dans la région de langue néerlandaise (31).

De son côté, la Communauté française a d'abord adopté le 12 juillet 1978 un décret linguistique (32) se référant implicitement au domaine spatial d'application délimité par le Constituant en 1970, puis le 30 juin 1982 (33) le décret disposant qu'« *en aucun cas, l'usage du français ne pourra entacher la validité des actes et documents* » (art. 2, al. 2) des « *personnes physiques ou morales : — ayant leur siège social ou un siège d'exploitation dans la région de langue française ou qui y sont domiciliées; — ou employant ou*

---

(29) Décret (flamand) du 19 juillet 1973 (« décret de septembre ») réglant l'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs ainsi qu'en matière d'actes et de documents d'entreprise prescrits par la loi et les règlements (*Monit.*, 6 septembre 1973, p. 10089). Pour les commentaires, v. la bibliographie *supra*, note 16.

(30) V. *infra*, nos 54 et s.

(31) 20 novembre 1979, *Rechts. Weekbl.*, 1979-1980, 2784.

(32) Décret *Spaak* (du nom de son promoteur, Mme A. Spaak) du 12 juillet 1978, sur la défense de la langue française, art. 3 : « *L'emploi exclusif d'une langue autre que le français est interdit dans :* (...) *2o Les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements* (...). *Lorsqu'un contrat est rédigé en français et dans une autre langue, la rédaction en texte français fait seule foi* » (*Monit.*, 9 septembre 1978, p. 10133 et err. 15 septembre). Mais aucune nullité ne venait sanctionner la violation de cette disposition. Sur ce décret, v. T. E. Carbonneau, « Linguistic Legislation and Transnational Commercial Activity : France and Belgium », *Am. J. Comp. L.*, vol. 29, 1981, 393-412.

(33) Décret *Lagasse* (du nom de son promoteur, le Professeur A. Lagasse) du 30 juin 1982, relatif à la protection de la liberté de l'emploi des langues et de l'usage de la langue française en matière de relations sociales entre les employeurs et leur personnel ainsi que d'actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements (*Monit.*, 27 août 1982, p. 9863). V. Doc. C. C. F., sess. 1981-1982, nos 61/1 et 2; *Compte rendu intégral C. C. F.*, séance du 29 juin 1982, p. 10-13 et 20. En septembre 1982, l'Exécutif flamand a introduit un recours contre ce décret auprès de la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, laquelle n'est pas encore installée.

occupant du personnel dans la région de langue française ou des travailleurs d'expression française » (art. 1er, al. 1).

L'article 52 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative reste aujourd'hui en vigueur dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la région de langue allemande, les communes à régime linguistique spécial ainsi qu'à l'égard des services administratifs ou institutions publiques dont l'activité relève de plus d'une communauté (34).

10. En matière administrative proprement dite, les lois coordonnées de 1966 imposent aux services régionaux et locaux l'emploi exclusif de la langue de la région linguistique correspondante dans leurs relations avec les particuliers. Le 30 juin 1981, un décret complète les articles 12 et 33 de ces lois pour la Communauté flamande (35). Le décret comporte deux précisions intéressantes sur le domaine spatial d'application de l'usage obligatoire du néerlandais : la règle affecte le fonctionnement des seuls services publics localisés dans la région de langue néerlandaise et ne s'applique qu'aux particuliers établis dans cette région (36). On peut y voir l'application analogique d'un principe qui, en droit international privé, préside au mode de fonctionnement des autorités étatiques sous la formulation de l'adage « *auctor regit actum* » (37). La condition relative à

---

(34) Application de l'article *59bis*, § 4, al. 2, de la Constitution.

(35) Décret (flamand) du 30 juin 1981 complétant les articles 12 et 33 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966, en ce qui concerne l'emploi des langues dans les rapports entre les services administratifs de la région linguistique néerlandaise et les particuliers (*Monit.*, 10 novembre 1981, p. 14149). V. Doc. Vlaamse Raad, sess. 1980-1981, nos 127/1 et 2; *Handelingen*, séance du 3 juin 1981, p. 487-489, 499-500 et du 4 juin 1981, p. 509-510; et le commentaire de C. De Busschere, « Het Taaldecreet van 30 juni 1981 van de Raad van de Vlaamse Gemeenschap : het Nederlands als bestuurstaal in het homogeen Nederlands taalgebied van België », *Tijds. v. not.*, 1982, p. 11-21.

(36) Ces dispositions doivent être interprétées conformément à la Constitution, laquelle exclut du champ d'application des décrets linguistiques flamands les communes « à facilités » et les institutions ou services dont l'activité ne relève pas de la seule Communauté flamande (Const., art. *59bis*, § 4, al. 2).

(37) Sur la règle, v. F. Rigaux, *Droit international privé*, Bruxelles, Larcier, 1979, t. II, nos 864-869. La règle contenue dans le décret a néanmoins un caractère territorial plus marqué : le critère est la localisation du service dans la région, non l'organe qui a investi l'autorité. En ce sens, le décret s'applique aussi à des autorités administratives nationales. En outre, la règle de droit international privé a une portée extraterritoriale car elle régit aussi les diplomates belges à l'étranger.

l'établissement du particulier est un facteur d'application spatiale dont le but est d'exclure les situations jugées extérieures à la Communauté flamande. On peut se demander si ces situations échappent pour autant à la compétence de la Communauté flamande ou si cette dernière, compétente à leur endroit en vertu de l'adage précité, n'a pas simplement jugé opportun de les soustraire à l'application de ce régime (38).

Matières personnalisables» (Loi spéciale, art. 5)

11. Les décrets des communautés française ou flamande réglant les matières « personnalisables » ainsi que la coopération entre les communautés et la coopération internationale en ces matières ont force de loi dans les régions linguistiques respectives ainsi qu'« à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté » (39). Un décret du 1er juillet 1982 (40) a fixé « les critères d'appartenance exclusive à la Communauté française des institutions traitant des matières personnalisables dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ». Appartiennent exclusivement à cette communauté dans Bruxelles-Capitale, les institutions publiques et privées « *dont les actes de gestion courante et journalière se font en français et qui, par l'organisation de leur service d'accueil, s'adressent de manière spécifique aux francophones* » (art. 2). L'Exécutif de la Communauté française apprécie si ces conditions sont remplies et, dans l'affirmative, il accorde l'agrément à toute institution qui en a fait la demande (art. 3); il peut toutefois retirer l'agrément lorsque l'institution est subventionnée par l'Etat ou par la Communauté flamande (art. 4).

---

(38) Sur ce point, v. *infra*, nº 47.

(39) Const., art. 59*bis*, § 4*bis* (inséré le 17 juillet 1980). On notera qu'aux termes mêmes de cette disposition, une loi adoptée à une majorité spéciale peut modaliser ou supprimer la compétence des communautés en matière « personnalisable » dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

(40) Décret (fr.) du 1er juillet 1982 (*Monit.*, 27 août 1982, p. 9864). V. la teneur du projet et l'avis du Conseil d'Etat (Doc. C. C. F., sess. 1980-1981, nº 107/1), le rapport de L. Defosset (id., sess. 1981-1982, nº 55/2) et la discussion en séance publique (*Compte rendu intégral C. C. F.*, séance du 15 juin 1982, p. 15-19 et 41-42).

B) *Compétences des régions*

Enlèvement et traitement des déchets (Loi spéciale, art. 6, § 1er, II, 2°)

12. Les institutions régionales du nord comme du sud du pays assujettissent à diverses conditions la jouissance de certains droits économiques par les personnes physiques ou morales de droit privé. On citera à titre d'exemple l'important décret flamand du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets dont le champs d'application territorial n'est pas précisé dans le texte (41).

Placement des travailleurs (Loi spéciale, art. 6, § 1er, IX, 1°)

13. Des arrêtés pris respectivement pour les régions flamande, wallonne et bruxelloise en vertu de l'article 18 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, réglementent l'agrément des entreprises de travail intérimaire depuis l'expiration au 30 novembre 1981 de la durée de validité de la loi du 28 juin 1976 (42).

Protection et conservation de la nature (Loi spéciale, art. 6, § 1er, III, 3°)

14. La réglementation de la vente ou du transport se rencontre pour différentes régions, non seulement en matière de chasse, mais aussi en matière de protection des oiseaux en général (43).

---

(41) *Monit.*, 25 juillet 1981, p. 9340. V. également l'arrêté de l'Exécutif flamand du 21 avril 1982 portant désignation des fonctionnaires chargés de surveiller l'exécution du décret du 2 juillet 1981, concernant la gestion des déchets, et de ses arrêtés d'exécution (*Monit.*, 8 mai 1982, p. 5626) et les 6 arrêtés du même Exécutif, en date du 21 avril 1982 (*Monit.*, 10 juin 1982, p. 6918).

(42) Pour la Région bruxelloise : arrêté royal du 3 décembre 1981 (*Monit.*, 12 décembre 1981); pour la Région flamande : arrêté royal du 2 décembre 1981 (*Monit.*, 9 janvier 1982); pour la Région wallonne : arrêté royal du 16 décembre 1981 (*Monit.*, 14 avril 1982).

(43) Arrêté royal du 9 septembre 1981 (*Monit.*, 31 octobre 1981) (Région flamande); arrêté de l'Exécutif régional wallon du 3 mars 1982 (*Monit.*, 9 avril 1982) (Région wallonne); arrêté royal du 22 septembre 1980 (*Monit.*, 31 octobre 1980) (Région flamande).

Logement (Loi spéciale, art. 6, § 1er, IV)

15. Un arrêté ministériel du 13 novembre 1981 fixe les conditions de location d'immeubles appartenant à la Société nationale du Logement et localisés dans la région bruxelloise. La réglementation prend l'aspect d'un contrat de bail type (44).

C) *Efficacité spatiale des actes publics*

16. Les autorisations, reconnaissances ou agréments accordés par une communauté ou par une région sont-ils « valables » dans une autre communauté ou dans une autre région ? Par exemple, l'entreprise agréée pour la gestion de déchets en Flandre peut-elle exercer dans la région wallonne les activités pour lesquelles elle a reçu une autorisation ? Ainsi posée, la question appelle une réponse nécessairement négative. Comme en droit international privé, l'autorisation administrative épuise ses effets dans l'ordre juridique dont relève son auteur. Ainsi, l'arrêté de l'Exécutif flamand du 15 décembre 1982 modifiant l'arrêté royal du 13 décembre 1954 sur la pêche fluviale crée-t-il un permis flamand en en subordonnant la validité dans la Région flamande à la délivrance par un bureau de poste situé dans cette Région (45). Ce faisant, l'Exécutif flamand limite désormais la validité des permis délivrés dans les régions wallonne et bruxelloise sur base de la loi nationale antérieure à la régionalisation, au territoire de ces régions.

On ne saurait néanmoins exclure tout effet interterritorial de l'acte. D'abord, rien n'empêche une communauté ou une région d'étendre à sa propre assise spatiale la force obligatoire d'une autorisation accordée par une autre communauté ou une autre région. Cette extension pourrait être implicite. Ainsi en irait-il en cas de persistance, dans les droits régionaux wallon et bruxellois, des dispositions antérieures du droit national réglant l'octroi du permis de pêche fluviale (46).

Ensuite, on ne saurait méconnaître, le cas échéant, la force probante du document. Ainsi, l'article 31 du décret flamand relatif à

---

(44) *Monit.*, 27 novembre 1981, pris en vertu d'un arrêté royal du 30 juin 1981 (*Monit.*, 24 juillet 1981).

(45) *Monit.*, 24 décembre 1982. Entrée en vigueur : 1er janvier 1983.

(46) C'est le cas au 1er janvier 1983, date à laquelle ni la Région wallonne ni le Roi pour la Région bruxelloise n'avaient pris de mesure analogue à celles de l'Exécutif flamand.

la gestion des déchets admet-il l'élimination de ceux-ci par remise à une personne établie dans une autre région lorsque ladite personne prouve qu'elle peut éliminer ces matières dans cette région. La preuve peut être rapportée par un document attestant un agrément accordé par les autorités de l'autre région.

§ 2. *Des conflits interterritoriaux*

17. Depuis la révision constitutionnelle de 1970 et, en tout cas, depuis celle de 1980, les communautés flamande et française possèdent leurs propres ordres normatifs, composés de règles dont le champ spatial d'application est défini à l'aide d'une « condition de territorialité » énoncée par l'article 59*bis* de la Constitution en termes sibyllins : « *les décrets ... ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise* ». Suivent des exceptions, limitativement énumérées (47).

Deux des trois régions créées par l'article 107*quater* de la Constitution ont à leur tour été organisées par les lois de réformes institutionnelles d'août 1980 : la Région wallonne et la Région flamande. Elles aussi élaborent leurs propres systèmes juridiques partiels et leur offrent pour champ d'application spatiale les *territoires* dont l'article 2 de la loi spéciale du 8 août 1980 a « provisoirement » fixé les limites (48) : « *les décrets portant sur les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont d'application dans la Région wallonne ou dans la Région flamande, selon le cas* » (49).

A vrai dire, la condition de territorialité intéresse également l'Etat central puisqu'en vertu de ses pouvoirs territorialement résiduaires, le législateur national est seul compétent aujourd'hui à l'égard de la Région bruxelloise, de la Communauté germanophone et, dans une

---

(47) En plus (Const., art. 59*bis*, § 4, al. 1, et § 4*bis*), ou en moins (id. art. 59*bis*, § 4, al. 2). On rappellera que les régions linguistiques ne sont pas des collectivités publiques, mais de simples découpages territoriaux.

(48) Aux termes de l'article 2 de la loi spéciale : « *Le territoire des Régions wallonne et flamande est, à titre transitoire, fixé comme suit : la Région flamande comprend le territoire des provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale et de Limbourg, ainsi que le territoire des arrondissements administratifs de Hal-Vilvorde et de Louvain. La Région wallonne comprend le territoire des provinces de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur, ainsi que le territoire de l'arrondissement administratif de Nivelles.*

Par le territoire des provinces et arrondissements énumérés ci-dessus, il faut entendre le territoire de ces provinces et arrondissements tel qu'il existait au 1er octobre 1979 ».

(49) Loi spéciale du 8 août 1980, article 19, § 3.

certaine mesure, des communes à facilités de la frontière linguistique, pour des matières dont le règlement lui échappe normalement (50).

Appartiennent également au droit communautaire, français ou flamand, ou au droit régional, wallon ou flamand, les lois et arrêtés nationaux qui ont été édictés dans les matières communautaires ou régionales antérieurement à la réforme de l'Etat et n'ont pas été abrogés depuis lors.

Le principe de territorialité, entendu comme critère d'applicabilité des règles de droit communautaire ou de droit régional, est donc inhérent à la division du territoire belge soit en circonscriptions linguistiques (les deux grandes régions unilingues) qui servent d'assise aux communautés française et flamande (51), soit en ressorts régionaux. Un régime de décentralisation, de régionalisme ou de fédéralisme à base territoriale implique que les destinataires de la règle de la collectivité (quasi-)territoriale soient désignés par le jeu du principe territorial, éventuellement modalisé. Si le Constituant et le législateur spécial ont voulu énoncer ce principe qui paraissait aller de soi, c'est peut-être parce qu'à la différence de tous les Etats composés que l'on connaissait à ce jour, la Belgique comprend des entités composantes distinctes mais juxtaposées en grande partie dans le même ressort territorial (52).

---

(50) La Région bruxelloise n'étant pas encore organisée, seul le pouvoir central est compétent à son égard pour les matières qui, ailleurs, relèvent de la compétence des organes régionaux. Pour les matières qui relèvent de la compétence des organes communautaires, il en va de même de la Communauté germanophone qui ne dispose pas du pouvoir législatif. Enfin, dans le domaine de l'emploi des langues, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et les communes à facilités de la frontière linguistique échappent à la compétence des communautés française et flamande; elles relèvent donc du pouvoir central, dans les limites matérielles énoncées par l'article 23 de la Constitution (sur ce dernier point, v. *supra*, note 28).

(51) Une doctrine majoritaire précise que les *communautés* n'ont pas de territoire proprement dit, mais seulement une base territoriale, les exceptions énumérées par l'article *59bis* étant trop importantes. En ce sens, v. p. ex. F. Delpérée, *Droit constitutionnel*, t. Ier, Bruxelles, Larcier, 1980, p. 330 et s., 398 et s., nos 200 et s., 227 et s.; Ph. Maystadt, « Les communautés culturelles et les régions », *Ann. dr.*, vol. XXXII, 1972, 119-140, p. 128; W. J. Ganshof van der Meersch, « Réflexions sur la révision de la Constitution », *J. T.*, 1972, 477-495, p. 482.

(52) La Communauté flamande et la Région flamande, dont les organes sont communs; la Communauté française et la Région wallonne, dont les organes sont distincts. A la différence de la Communauté française, le territoire de la Région wallonne englobe la région de langue allemande, laquelle forme le ressort territorial de la Communauté germanophone. Cette dernière, créée en 1970 par les articles *3ter* et *59ter*, n'a pas (encore) de pouvoir législatif ni d'administration propre; il n'en est donc pas question dans la présente étude.

18. L'on a pu dire (53) de cette condition de territorialité qu'elle ne semblait être, à première vue, qu'une pétition de principe, la notion de territorialité étant ambiguë à l'extrême. Le Constituant et le législateur spécial paraissent en effet admettre implicitement que l'autorité compétente de chaque communauté ou de chaque région puisse déterminer très librement l'exacte applicabilité spatiale des règles qu'elle édicte en recourant à des facteurs de rattachement ou, plus précisément, de localisation variés (lieu de naissance, domicile, résidence, siège d'activités...) et susceptibles de recevoir une formulation alternative ou au contraire conditionnelle. La solution alternative est celle du décret linguistique flamand du 19 juillet 1973, qui s'applique aux employeurs ayant un siège d'exploitation *ou* occupant du personnel dans la région de langue néerlandaise (54). La condition nécessaire et suffisante posée par le Constituant et par le législateur spécial serait que le facteur d'applicabilité utilisé soit de nature territoriale (55).

Lorsque les communautés et les régions, voire l'Etat central, utilisent des facteurs de localisation différents dans l'exercice de la même compétence matérielle, la même personne ou le même acte pourrait donc apparemment tomber dans le champ d'application de plusieurs normes impératives et contradictoires.

Semblable conséquence est-elle acceptable ? Le désarroi manifesté par les praticiens du droit et l'étonnement du technicien devant l'imbroglio engendré par les solutions actuelles (*infra,* chapitre second) justifient que l'on cherche dans l'expérience étrangère (section II) les guides pour une réponse à la question posée (section III).

Le champ de l'analyse des systèmes non unifiés étrangers prendra pour hypothèse une donnée qui se dégage du nouvel ordonnancement des institutions en Belgique : la coexistence d'ordres juridiques partiels y correspond à un sectionnement territorial de l'Etat. Semblable « division territoriale des sphères de compétence législative » (56) au sein de l'Etat engendre, entre les normes composant ces ordres juridiques, des conflits que la doctrine appelle « interterritoriaux », ou encore « interprovinciaux », « interrégionaux », « in-

---

(53) V. M. Fallon et Y. Lejeune, « Contradiction entre loi et décret : le décret du 19 juillet 1973 devant les Chambres législatives », *J. T.*, 1979, 637-641, p. 638.

(54) Décret du 19 juillet 1973, art. 1er. La proposition initiale de décret utilisait un rattachement conditionnel : Doc. Cultuurraad, sess. 1971-1972, nº 26/1, p. 3. Sur ces techniques, v. *infra*, nos 35, 44 et 76.

(55) En ce sens, v. *infra*, nos 39 et s., et spécialement Cass. (3e ch.), 11 juin 1979 et 30 mars 1981.

(56) F. Rigaux, *op. cit.*, t. I, nº 353.

terlocaux ». Ces conflits internes appellent une comparaison particulière avec les conflits internationaux, eux aussi interterritoriaux, champ de prédilection du droit international privé (57).

SECTION II

Les conflits internes en droit comparé

19. Les conflits interterritoriaux ne sont qu'une variété des conflits spatiaux qui peuvent s'élever entre les systèmes juridiques partiels dont se compose le complexe de règles de droit en vigueur dans un Etat déterminé. La diversité du droit applicable à l'intérieur d'un Etat peut affecter non seulement des fractions du territoire étatique, mais encore des catégories de personnes éparpillées sur ce territoire. Dans cette seconde hypothèse, on parle de systèmes complexes à base personnelle. Il existe même des Etats où les deux hypothèses se cumulent (58). Quels qu'ils soient, les systèmes juridiques non unifiés (§ 1) appellent un règlement des conflits relatifs à l'applicabilité spatiale respective de leurs sous-ensembles normatifs (§ 2).

§ 1. *Les systèmes juridiques non unifiés*

20. Il serait présomptueux de prétendre refaire en quelques lignes une « théorie générale » des conflits internes de lois, des systèmes juridiques non unifiés qui les engendrent et du droit qui est appelé à les résoudre. D'une part, la diversité des ordres étatiques complexes est extrême, quand bien même pourrait-on les grouper en ordres pluriterritoriaux et ordres pluripersonnels selon que les sphères normatives dont ils se composent reposent sur une assise territoriale ou sur un morcellement de la population en groupes sociaux distincts à base ethnique, religieuse ou statutaire. D'autre part, malgré d'importantes contributions doctrinales (59), pour la plupart d'internationalistes privatistes, une classification véritablement « opérationnelle » des systèmes non unifiés et des conflits internes fait toujours

---

(57) Pour une présentation générale des conflits, v. *supra*, n° 2.

(58) C'est ainsi que, de 1908 à 1960, la Belgique et le Congo constituaient un seul Etat. Le Congo était régi par des « lois particulières », en sorte que des *conflits interterritoriaux* pouvaient surgir entre le droit métropolitain et le droit écrit congolais. Dans la colonie même, des *conflits interpersonnels* se présentaient soit entre le droit écrit et le droit coutumier, soit entre les coutumes respectives des peuplades établies au Congo (v. M. Verstraete, « Les conflits belgo-congolais », IVe Congrès de l'Académie internationale de droit comparé, rapports des juristes belges, numéro spécial de la *Rev. dr. int. et dr. comp.*, 1954, 139-154).

(59) V. *supra*, note 8.

défaut. C'est pourquoi on se bornera à esquisser une typologie qui permette de présenter l'éventail des techniques de coordination auquel puise le droit des conflits internes.

21. Le caractère complexe de l'ordre juridique interne procède directement de l'hétérogénéité, tantôt progressive, tantôt régressive, qui caractérise la population de l'Etat. Celle-ci se compose de groupes assez forts pour obtenir la garantie, fût-elle temporaire, de leur particularisme juridique : le droit étatique comprend alors autant de systèmes particuliers qu'il y a de sociétés humaines de ce genre au sein de l'Etat.

Confiné dans un système coordonné de droit étatique, le pluralisme résultant de cette diversité ne peut être que partiel (60). Il est à la mesure du niveau de cohésion de chaque groupement de personnes et se manifeste dans les domaines où s'exprime l'identité de celui-ci. Ainsi, dans certains pays africains qui ont consacré la primauté du droit écrit, le droit coutumier conserve le mieux son emprise sur les questions qui sont le ciment des groupes sociaux, à savoir le régime de la terre et, par extension, du patrimoine familial (61). Dans les pays à forte population musulmane, l'absence d'unification juridique se limite essentiellement aux questions de statut personnel (62).

Sans nier la distinction classique entre les conflits interpersonnels et les conflits interterritoriaux, une classification plus fondamentale repose sur le type de structure adopté par les ordres internes complexes. Les uns admettent l'existence d'autorités normatives aptes à faire évoluer de manière autonome les systèmes particulières englobés dans le droit étatique (B), les autres connaissent un législateur unique qui reçoit ou établit des systèmes normatifs locaux ou personnels (A).

A) *Les systèmes non unifiés à législateur unique*

22. L'unicité de l'autorité législative est un élément capital de distinction. Non seulement le législateur est seul à pouvoir modifier ou abroger la législation particulière — qu'elle soit à base territoriale

---

(60) Dans tous les Etats à système juridique non unifié, des pans entiers du droit sont unifiés (droit fédéral, droit « général », droit écrit ...), mais les matières qui font l'objet de réglementations distinctes varient d'un Etat à l'autre.

(61) En ce sens, v. p. ex. Ph. Francescakis, v° « Conflits de lois (principes généraux) », *Répertoire Dalloz*, 1968, t. I, n° 32, p. 474.

(62) V. S. A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *Non-musulmans en pays d'Islam*, Fribourg, Ed. Univ., 1979, p. 54.

ou personnelle —, mais encore peut-il délimiter lui-même le champ d'application spatial de cette législation. En un sens, les conflits interterritoriaux ou interpersonnels qu'il s'agit de résoudre sont de « faux » conflits de lois puisqu'en définitive, une seule volonté collective s'exprime : celle du législateur unique qui, parlant au nom de la collectivité globale, doit assurer la coordination des sous-ensembles normatifs dont il admet la coexistence au sein du droit étatique. Il reste que les conflits spatiaux entre ces systèmes partiels doivent être résolus en recourant à des règles *générales* de coordination. Il y a donc un droit interne des conflits de lois dans l'Etat, même si le pouvoir législatif est centralisé. En l'absence de loi édictée pour régler la question, les tribunaux élaborent eux-mêmes les principes de solution par interprétation de la volonté présumée du législateur qui a admis ou édicté les législations locales ou personnelles contradictoires.

23. Les systèmes non unifiés à législateur unique s'observent dans des phases transitoires qui précèdent ou suivent directement un changement dans la structure unifiée du système. Ils sont fort variés et se prêtent à diverses classifications.

Le caractère régressif ou progressif du particularisme juridique permet de distinguer d'une part, les droits nationaux dans lesquels subsistent temporairement des systèmes partiels, séquelles de changements de souveraineté ou de modifications territoriales et, d'autre part, ceux qui organisent, par le canal d'un pouvoir législatif unique, une « pré-autonomie » de collectivités composantes dont l'existence, si elle n'a pas encore été consacrée par le Constituant ou le législateur, n'en apparaît pas moins clairement dans le fonctionnement quotidien des institutions publiques. La survivance des lois allemandes dans les cantons d'Eupen, de Malmédy et de Saint-Vith jusqu'au 1er janvier 1927 (63), de même que le maintien en vigueur

(63) Loi du 15 septembre 1919 concernant le gouvernement des territoires annexés à la Belgique par le traité de Versailles du 28 juin 1919 (*Monit.*, 17 octobre 1919); loi du 6 mars 1925 de rattachement des cantons d'Eupen, de Malmédy et de Saint-Vith (*Monit.*, 7 mars 1925); arrêté royal du 28 août 1926 relatif à la mise en vigueur des lois civiles et commerciales dans les cantons d'Eupen, de Malmédy et de Saint-Vith (*Monit.*, 4 septembre 1926). La jurisprudence belge observée appliquait aux relations privées qui pouvaient se rattacher à la fois au territoire belge et à celui des cantons, les règles belges de conflit international de lois (Liège, 2e ch., 19 juillet 1921, *Jur. Liège*, 1922, 25; civ. Verviers, 16 janvier 1924, Pas., 1924, III, 78; 12 février 1924, *Jur. Liège*, 1924, 195). Toutefois, la Cour d'appel de Liège, dans un arrêt du 19 mars 1925 (4e ch., *Jur. Liège*, 1925, 114), appliquait implicitement une règle de conflit allemande en estimant, à

de certaines dispositions du droit allemand en Alsace et Lorraine après le retour de celles-ci à la France en 1918 (64), ou la coexistence de différents systèmes juridiques hérités d'un ou de plusieurs Etats prédécesseurs en attendant l'unification du droit civil dans l'Etat successeur (65), sont des exemples classiques de la première tendance. L'édification au moins potentielle de systèmes régionaux différenciés par le législateur belge, entre 1974 et 1980, offre un exemple de la seconde tendance (66); il faut y voir la préfiguration

---

propos des autorisations requises pour la vente d'un immeuble sis dans un canton mais appartenant à un mineur belge, que la loi allemande n'entendait s'appliquer qu'aux mineurs allemands, non « étrangers ».

Une loi du 27 juillet 1953 détermine les effets de l'application de la loi allemande dans la partie du territoire belge annexé abusivement à l'Allemagne en 1940 (*Monit.*, 7 août 1953). Elle introduit un ensemble de dispositions particulières à ce territoire, à titre transitoire. Une « résurgence » curieuse de ce particularisme s'observe dans la loi du 25 juillet 1974 sur les changements de prénoms des personnes nées dans ce territoire (*Monit.*, 22 août 1974). Pour une durée de trois ans, elle accorde aux personnes visées une faculté qui leur avait déjà été consentie par l'article 4 de la loi de 1953. Le droit belge admet ainsi un particularisme législatif, mais limité à une question ponctuelle.

(64) V. p. ex. J.-M. Bischoff, v° « Alsace-Lorraine », *Répertoire Dalloz*, t. I, p. 92-96; loi du 24 juillet 1921 « prévenant et réglant les conflits entre la loi française et la loi locale d'Alsace et de Lorraine en matière de droit privé » (*Journ. off.*, 26 juillet 1921; *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1922-1923, p. 503).

(65) Telle fut la situation de la Grèce avant le Code civil de 1940-1946 (v. Ph. Francescakis, v° cité, n° 31, p. 474) et de la Pologne de l'entre-deux-guerres (v. p. ex. M. Sosniak, « Le droit interlocal et le droit international privé », *Annuaire polonais de droit international*, vol. IX, 1977-1978, 235-249, p. 239-243).

(66) Entre 1974 et 1980, des comités ministériels chargés d'affaires régionales avaient été institués au sein du Gouvernement belge. Ils proposaient au Chef de l'Etat de prendre des arrêtés royaux exclusivement applicables en région wallonne, en région flamande ou en région bruxelloise, selon le cas. Aujourd'hui, ne subsiste plus qu'un comité ministériel bruxellois, improprement appelé « Exécutif de la Région bruxelloise », qui dans un certain nombre de matières, gère les aspects bruxellois de la politique nationale (v. la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée le 20 juillet 1979, et l'arrêté royal du 24 décembre 1981 relatif à l'Exécutif de la Région bruxelloise). En outre, des conseils régionaux consultatifs ont existé de 1974 à 1977. Ils pouvaient suggérer l'adoption de lois nationales exclusivement applicables dans l'une des trois régions précitées. C'est ainsi que certaines dispositions du Code (national) du logement sont exclusivement applicables en région wallonne (art. 72 à 77, loi du 19 juillet 1976), en région flamande (art. 78 à 96, loi du 1er août 1978) ou en région bruxelloise (art. 97 à 114, loi du 25 mars 1981). Sur cette phase de la réforme des institutions en Belgique, v. F. Delpérée, « Le compromis régional », *Rapports belges au IXe Congrès de l'Académie internationale de droit comparé*, Bruxelles, C. I. D. C., 1974, 381-416; du même auteur; « La régionalisation en Belgique, An X », *Rev. intern. des sc. adm.*, 1979, 331-339; G. Soumeryn, « Aspects institutionnels de la régionalisation préparatoire », *J. T.*, 1977, 109-115.

des ordres juridiques partiels dont les organes régionaux wallons et flamands allaient, à partir de 1980, assurer le développement autonome (67).

Une autre distinction peut être opérée entre les droits nationaux dont le caractère non unifié résulte de la présence d'un seul système dérogatoire au sein du système juridique de l'Etat, et ceux qui admettent l'existence de systèmes partiels couvrant la totalité de l'assise territoriale de l'ordre interne. Les premiers apparaissent comme des exceptions dans des Etats unitaires où la règle est l'unité législative : droit local d'Alsace-Lorraine, statut spécial réservé à une minorité ethnique ou religieuse non organisée ... Les seconds sont des anomalies, héritages d'un passé mouvementé ou préludes à la restructuration de l'Etat sur une base régionale ou fédérale : c'est le cas du système polonais de l'entre-deux-guerres et du système régional belge de 1974 à 1980 (68).

B) *Les systèmes non unifiés des Etats composés*

24. Les systèmes normatifs coexistant dans un droit étatique sont constitués de règles gouvernant, pour une partie de la vie de leurs membres, des sociétés humaines particulières englobées dans l'Etat. Lorsque ces groupements sont habilités par le pouvoir central à se donner une législation spécifique et à la modifier eux-mêmes à l'avenir, le complexe de normes qui leur sont propres peut être qualifié d'*ordre juridique* (composant). L'ordre interne se compose alors d'un ordre commun, national et d'ordres partiels régissant les diverses collectivités existant dans l'Etat. Celui-ci est dit « composé » car il octroie à ces groupes la personnalité juridique de droit public et les érige en collectivités qu'il dote de certaines compétences législatives, administratives, voire juridictionnelles. Tel est aujourd'hui le cas de la Belgique (69).

Pour prévenir ou résorber les conflits internes au sein de cette seconde catégorie de systèmes juridiques non unifiés, une délimitation spatiale des sphères de compétence s'impose, mais avec une ri-

---

(67) La Région bruxelloise n'ayant pas encore été organisée à ce jour, le droit belge demeure à cet égard un « système non unifié à législateur unique ». Il en va de même à l'égard de la Communauté germanophone (v. *supra*, note 50) et, sans doute, de la région bilingue de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne l'emploi des langues.

(68) V. les notes 65 et 66.

(69) Sous réserve de ce qui a été exposé en note 67.

gueur variable selon les fonctions étatiques dévolues aux entités composantes de l'Etat.

Tantôt la décentralisation (*sensu lato*) ne touche pas la fonction juridictionnelle. En ce cas, il est absolument nécessaire au bon fonctionnement du système que l'autorité centrale se réserve pour le tout la compétence relative à la détermination du domaine d'applicabilité spatiale des normes émanées des entités de base. Un juge national, confronté à la contradiction qui surgirait à propos du domaine spatial d'application de règles émanant de collectivités publiques différentes, devra trouver dans une norme unique, c'est-à-dire nationale, la solution qui lui permettra d'accorder la préférence à une règle plutôt qu'à l'autre. Les règles d'applicabilité qu'adopteraient les collectivités composantes, chacune pour ce qui la concerne, s'imposeraient en effet concurremment comme les règles matérielles elle-mêmes, avec une égale force obligatoire et sans que le juge national puisse faire prévaloir les unes sur les autres.

Tantôt la décentralisation va jusqu'à la création, ou le maintien, d'autorités juridictionnelles propres aux entités de base. En ce cas, chaque ordre partiel peut théoriquement posséder ses propres règles de conflit qui, s'adressant au juge « local », lui permettent de choisir le droit applicable au litige dont il est saisi. Il se conçoit dès lors que l'autorité centrale habilite les groupements de base à procéder eux-mêmes à la délimitation exacte de l'applicabilité spatiale de leurs propres normes, dans les limites qu'elle fixe. Ces limites peuvent se réduire à la simple exigence qu'il existe un lien satisfaisant entre la norme désignée et la situation concrète visée. Le droit des Etats-Unis offre un exemple significatif de ce procédé (70). Mais il se peut également que l'autorité centrale prohibe l'intersection des ensembles normatifs produits par l'Etat et ses entités composantes; elle bâtit un système de répartition spatiale des compétences dont les

---

(70) Les seules dispositions que contient à cet égard la Constitution américaine sont la « *Full Faith and Credit Clause* » (Art. IV, sect. 1) qui impose à chaque Etat membre de reconnaître les lois et actes publics des autres Etats membres, et la « *Due Process Clause* » (XIVe amendement), interprétée par la Cour suprême comme requérant l'existence d'un lien substantiel entre la situation d'espèce et l'Etat, auteur de la loi dont on envisage l'application. V. à cet égard la synthèse de G. Van Hecke, « Principes et méthodes en droit international privé », *R. C. A. D. I.*, t. 126, 1969-I, 426 et s.; B. Hanotiau, *Le droit international privé américain,* Paris, L. G. D. J., 1979, p. 3. Sur le dernier état de la question, v. E. Vitta, « Conflitti di legge e federalismo negli USA : in margine ad una recente sentenza », *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1981, 853 et s. Pour un exposé détaillé, v. P. Bonassies, « Structure fédérale et conflits internes de lois », *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1953, p. 302 et s.

autorités législatives ou juridictionnelles des groupements de base pourront seulement combler les lacunes. Tel est le cas de la Suisse (71).

25. Ici également, d'autres classifications sont possibles, par delà le caractère territorial ou personnel des systèmes juridiques complexes. La plus importante se fonde sur la garantie de la répartition des compétences matérielles entre la collectivité nationale et les diverses collectivités composantes. Lorsque le Constituant peut seul établir et modifier cette répartition, il existe normalement un parfait « équilibre » entre l'ordre juridique central et les ordres juridiques de base, entre le législateur national et les législateurs particuliers : en principe, le législateur national ne peut porter atteinte au caractère complexe du système juridique de l'Etat. Les Etats fédéraux ou régionalisés, dont la Belgique, répondent le plus souvent à ce critère.

Si la Constitution ne garantit pas le caractère complexe de l'Etat et de son droit, le législateur national est en mesure de supprimer les ordres normatifs locaux ou personnels dont il avait auparavant admis l'existence. Pareils systèmes où le législateur national, à la fois juge et partie, détient un rôle prédominant, sont « déséquilibrés », la tradition ou l'inertie assurant seule une certaine stabilité aux systèmes juridiques particuliers. Telles sont les relations entre les systèmes d'Angleterre, d'Ecosse, de l'Ile de Man et des îles Anglo-normandes (72). On peut y assimiler les relations entre le droit « moderne » et les droits coutumiers traditionnels dans les nouveaux Etats issus de la décolonisation (73), ou encore le cas des Etats confessionnels, tels le Maroc ou l'Egypte. Dans ces deux dernières hypothèses, le système non unifié serait en fait à législateur unique si la coutume et le droit religieux n'avaient leurs propres organes aptes,

---

(71) Le Tribunal fédéral suisse a forgé une jurisprudence aussi abondante que précise en matière de droit intercantonal fiscal (v. à cet égard J.-F. Aubert, *Droit constitutionnel suisse,* Neuchâtel, Ides et Calendes; Paris, *D.*, 1967, t. Ier, no 829, p. 312-313). G. Van Hecke cite également le cas de l'Australie (*R. C. A. D. I.*, t. 126, 1969-I, 426 et s.).

(72) V. R. H. Graveson, « L'unification des différents systèmes juridiques en vigueur dans les îles britanniques », *Rev. intern. dr. comp.*, 1966, 395-412; A. E. Anton, « Les conflits de lois et de juridictions entre l'Angleterre et l'Ecosse », *Rev. crit. dr. internat. privé,* 1956, 191-221.

(73) V. Ph. Francescakis, « Problèmes de droit international privé de l'Afrique noire indépendante », *R. C. A. D. I.*, t. 112, 1964-II, 283 et s. et, du même auteur, son vo précité, *Répertoire Dalloz*, t. I, p. 475 et 476.

par voie d'interprétation officielle, à faire évoluer les systèmes juridiques particuliers (74).

Une distinction beaucoup plus descriptive repose précisément sur la nature des autorités publiques appelées à faire évoluer les ordres normatifs composants. On songe habituellement à un pouvoir législatif, mais d'autres techniques sont concevables. Si une *common law* particulière vit en Ecosse (75), si des systèmes de droit confessionnel ou coutumier vivent dans certains pays d'Afrique et d'Asie (76), cela tient à l'existence, soit d'autorités, soit de tribunaux locaux, tribaux ou religieux auxquels incombe la charge d'interpréter ou de dire le droit applicable à la collectivité intéressée.

§ 2. *Les techniques de coordination de l'applicabilité spatiale*

26. Il est au moins un trait commun aux divers types de conflits spatiaux issus de la diversité des systèmes juridiques au sein d'un Etat souverain, que ces conflits soient interpersonnels ou interterritoriaux : ceux-ci se prêtent nécessairement à un principe de coordination (77). On en a donné la raison dans le paragraphe précédent. Cette règle est générale et s'applique même, fût-ce éventuellement à un degré moindre, dans un Etat fédéral (78). Apparaît ainsi une différence sensible avec l'optique du droit international privé : en l'absence de traités, la validité d'une relation privée internationale s'apprécie au moyen de règles nationales, et ce procédé est incapable d'assurer par lui-même une coordination des solutions. Pour le surplus, semblable coordination n'est point indispensable techniquement en droit international privé, dans la mesure où le juge national dispose de règles de conflit propres à son système juridique.

L'observation montre que, lorsqu'au sein de l'Etat doté d'un système juridique non unifié, l'autorité centrale qui assume la fonction de coordination dispose de la faculté d'établir des règles précises, elle puise à un arsenal de techniques plus diversifiées que cel

---

(74) Sur le rôle des « légistes musulmans », v. S. A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *passim*, spéc. p. 112 et s.

(75) V. Hélène David, *Introduction à l'étude du droit écossais*, Paris, L. G. D. J., 1972.

(76) V. *supra*, note 74.

(77) En ce sens, v. par ex. I. Szaszy, « Interpersonal Conflicts of Laws », *Mélanges W. Wengler*, t. II, Berlin, Interrecht, 1973, p. 801.

(78) Pour les Etats-Unis, v. *contra* : P. Gannagé, « La distinction des conflits internes et des conflits internationaux de lois », *Mélanges P. Roubier*, Paris, D., 1961, t. I, p. 234. V. cependant *supra*, n° 24.

les du droit international privé (A). De plus, même lorsque cette autorité recourt à la technique des règles indirectes de solution, c'est-à-dire à des règles de conflit de lois, ces règles poursuivent le plus souvent des objectifs propres au système non unifié (B). On en déduit l'absence de transposition générale des règles de conflit international aux conflits internes (C).

A) *Diversité des techniques de coordination*

27. L'autorité coordonnatrice dispose de deux types de solution aptes à surmonter le pluralisme juridique au sein de l'Etat.

La technique la plus répandue est celle de la règle de conflit de lois. Elle consiste à choisir la solution du cas concret dans l'un ou l'autre des systèmes en conflit, sans altérer aucunement la substance du système désigné. Celui-ci est choisi, dans son ensemble, tel qu'il est, en vertu d'une règle de conflit. Cette technique domine largement la solution donnée aux problèmes des situations privées internationales, si l'on fait abstraction de l'uniformisation des droits matériels nationaux.

Les conflits internes de lois se prêtent aussi à une seconde technique, lorsqu'il existe une autorité centrale chargée de la coordination des systèmes. Il s'agit de soumettre la relation visée à une règle matérielle de type particulier, spécialement adaptée au caractère de cette relation. On serait tenté de comparer cette technique avec celle qui, en droit international privé, porte le nom de « règle de droit international privé matériel »; cette dernière énonce des dispositions qui, par leur contenu, ne valent que pour des situations internationales. Dans le droit interterritorial ou interpersonnel, on pourrait appeler cette technique celle des « règles interpersonnelles ou interterritoriales matérielles ». Mais ces règles-ci présentent avec leurs correspondantes du droit international privé des différences notables. Par le contenu, les premières ne sont pas nécessairement spécifiques de l'éparpillement spatial des composantes de la relation, comme c'est normalement le cas des secondes (79). Par la mise en œuvre, les secondes n'éludent point le jeu des règles de conflit de lois : elles ne sont appliquées par l'autorité saisie que si elles font partie de la loi déclarée applicable par celle-ci, cette loi fût-elle la

(79) V. F. Rigaux, *op. cit.*, t. I, nos 284-285; M. Fallon, *Les accidents de la consommation et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 1982, no 321.

lex fori; en revanche, la règle interpersonnelle ou interterritoriale matérielle surmonte la diversité juridique et, étant unique par définition, est applicable directement par l'autorité saisie. Mais les unes et les autres ont en commun d'être spéciales, en ce sens qu'elles ne régissent que les situations dont les composantes sont éparpillées sur l'assise d'ordres juridiques distincts. A la réflexion, les règles interpersonnelles ou interterritoriales matérielles se rapprochent davantage des règles de « droit matériel uniforme » qui, parfaitement susceptibles de régir des situations localisées dans un seul ordre juridique, s'appliquent à une situation internationale par le seul fait de leur place dans un traité international régissant de semblables situations (80).

Le domaine commun aux règles de conflit et aux règles matérielles spéciales est celui des situations dites « mixtes ». Pour leur part, les règles de conflit serviront aussi à désigner la norme applicable à une situation localisée entièrement dans un ordre juridique déterminé.

B) *Contenu des règles de coordination*

28. Selon quels critères l'autorité coordonnatrice opère-t-elle un choix entre ces deux techniques ?

La réponse dépend, en grande partie, de la tendance la plus forte au sein de l'Etat, tantôt vers un confinement de l'application des systèmes juridiques particuliers (tendance centripète), tantôt vers une autonomie poussée de chacun de ceux-ci (tendance centrifuge).

En principe, si l'ordre juridique non unifié est centrifuge, soit l'autorité centrale désignera l'un ou l'autre des systèmes normatifs partiels par une règle de conflit, soit elle laissera l'établissement de cette règle aux autorités des diverses collectivités composantes, à la condition que ces dernières jouissent d'une autonomie juridictionnelle. Ce faisant, le système étatique préserve le mieux leur autonomie. Dans les Etats composés, cette politique n'empêche pas la création de règles matérielles uniformes pour les matières relevant de la compétence des entités de base, pourvu que ces règles soient acceptées par celles-ci. Pareille tendance n'empêche pas que ce système puisse être traversé par un mouvement intégrateur qui dévelop-

(80) V. F. Rigaux, *loc. cit.* Cette technique se retrouve aussi telle quelle dans les rapports internes lorsque les collectivités composantes passent entre elles des accords comportant des règles matérielles.

perait les attributions du législateur central, lequel, dans cette mesure, impose dans l'Etat un droit matériel unique (81).

Si l'ordre juridique non unifié est traversé par un mouvement intégrateur, il s'efforcera de soustraire les situations mixtes aux systèmes particuliers, lesquels sont pour ainsi dire amputés d'une série de situations qui les intéressent pourtant, mais non pas exclusivement. Ces situations correspondent alors à un espace « libre » que le pouvoir central se réserve de régir. A la différence de l'hypothèse précédente, celle-ci conduit à des traitements inégalitaires, non seulement entre les situations, mais surtout entre les ordres juridiques (82). Cette discrimination procède de la soumission des situations mixtes tantôt à des règles matérielles spéciales (83), tantôt à des règles de conflit de lois. Parfois, ces deux techniques sont combinées. La règle de conflit pourra néanmoins être d'un type particulier. Au lieu d'un facteur de rattachement territorial (par exemple le domicile) ou personnel (par exemple la confession), elle peut utiliser un facteur que l'on ne saurait qualifier autrement que de matériel. Ce facteur conduit à préférer systématiquement l'un des ordres normatifs sur l'autre, le système préféré jouant le rôle subsidiaire du droit commun. Mais cette préférence peut aussi se manifester au travers de critères territoriaux ou personnels. En toute hypothèse, le recours à des règles de conflit de lois ne permet pas à lui seul de qualifier le système de centrifuge plutôt que centripète.

29. L'illustration la plus commode de ce modèle théorique ressort d'une comparaison entre deux systèmes pluriterritoriaux, ceux des Etats-Unis et du Canada. Les Etats de l'Union américaine jouissent d'une autonomie telle que le droit américain ne distingue guère la solution des conflits interterritoriaux de celle des conflits internationaux. La situation des provinces canadiennes est toute différente et, à vrai dire, délicate à apprécier exactement aujourd'hui. Au Canada comme en Australie, s'est posée la question de la compéten-

---

(81) Aux Etats-Unis, c'est le cas de l'interprétation extensive donnée à l'« *Interstate Commerce Clause* ». V. sur ce thème J.-F. Aubert, *op. cit.*, t. I, nos 304 et 622, p. 122-123 et 237.

(82) La particularité des situations mixtes et la question de l'inégalité de traitement sont examinés par W. Wengler, « The General Principles of Private International Law », *R. C. A. D. I.*, t. 104, 1961-III, p. 311, 320-321; Ph. Francescakis, « Problèmes de droit international privé de l'Afrique noire indépendante », *R. C. A. D. I.*, t. 112, 1964-II, p. 269 et s.

(83) V. R. D. Kollewijn, *op. cit.*, p. 108-110, citant la théorie de Nederburgh.

ce « extraterritoriale » des entités composantes, dont on rappellera qu'elles disposent d'autorités législatives et juridictionnelles propres. La réponse traditionnelle semble ainsi nier cette compétence à l'égard de situations qualifiées d'extraterritoriales, c'est-à-dire de situations dont certains éléments constitutifs sont localisés en dehors du territoire de l'Etat membre dont la compétence est en question. Ces situations extraterritoriales sont les mêmes que celles qualifiées plus généralement de « mixtes » ou « interterritoriales ». En pareille hypothèse, la situation échappe à l'*Act* ou au *Statute* édicté par l'entité fédérée et relève du droit commun, tantôt droit unifié par l'Etat fédéral, tantôt *common law.*

Ainsi s'exprime une politique qui, tout en préservant une homogénéité des ordres juridiques partiels, confine ceux-ci aux situations qui les intéressent exclusivement. La discrimination joue, non point au bénéfice de l'un des ordres juridiques partiels, mais au bénéfice de l'ordre juridique central (84). Ce principe d'incompétence extraterritoriale semble lié à la fois à la politique juridique de l'Empire colonial britannique et à la conception propre de la portée d'un texte de droit écrit en pays de *common law,* pareil texte y recevant une interprétation restrictive. La rigueur, aujourd'hui jugée excessive, de ce principe d'incompétence conduit à des interprétations doctrinales qui entendent la nuancer en assortissant le principe de la seule exigence que la situation mixte ait avec l'ordre juridique partiel concerné des liens territoriaux suffisamment intenses (85).

30. Le modèle théorique proposé s'applique également aux systèmes pluripersonnels. La thèse selon laquelle ces systèmes juridiques seraient centripètes plutôt que centrifuges trouve appui dans le caractère généralement très fermé des groupes sociaux : au contraire des groupes liés à une assise territoriale qui sont fréquemment expansionnistes, ces groupes-ci, à tout le moins au stade le plus primitif,

---

(84) Sur cette question, v. pour le Canada : M. T. Hertz, « Interprovincial, The Constitution and the Conflict of Laws », *Univ. Toronto L. J.*, vol. 26, 1976, 84-107; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell Cy Ltd, 1977, 208-211; pour l'Australie, F. A. Trindade, « The Australian States and the Doctrine of Extra-territorial Legislative Incompetence », *Australian L. J.*, vol. 45, 1971, 233-241, et en particulier la section 109 du *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 : « When a law of a State is inconsistent with a law of the Commonwealth, the latter shall prevail, and the former shall, to the extent of the inconsistency, be invalid ».*

(85) V. les auteurs précités, *passim.*

entendent préserver leur homogénéité en limitant l'application de leurs règles à leurs propres membres (86). En ce cas, les situations mixtes relèvent d'un ordre juridique tiers et celui-ci sera tantôt désigné par l'autorité centrale, tantôt créé par cette dernière. Cette seconde hypothèse correspond à la création de règles matérielles spéciales pour les cas mixtes; elle semble peu fréquente à l'état pur et a donné lieu, aux Indes, à une règle à contenu éminemment variable, celle de la décision rendue en équité ou sur base de la justice naturelle (87).

Le recours, par l'autorité centrale, à une règle de conflit désignant l'ordre juridique partiel qui aura la préférence, se rencontre plus fréquemment. Tantôt l'ordre juridique désigné se confond avec celui de l'autorité centrale : on en trouve un exemple dans certains conflits entre le droit écrit et le droit coutumier, tels ceux jadis réglés par la France (88). Tantôt l'ordre juridique désigné est l'un des ordres partiels en conflit, lequel est simplement reçu tel quel par l'autorité centrale. Ce phénomène s'observe dans les Etats dits confessionnels, comme c'est le cas du Maroc ou de l'Egypte. Le droit de la famille n'y est point codifié par le législateur civil et, parmi les systèmes confessionnels auxquels celui-ci donne en quelque sorte force de loi, l'un domine les autres, le droit islamique. Celui-ci a dès lors vocation à régir les cas mixtes (89). Mais le législateur central tempère le jeu de cette désignation par la création de règles matérielles spécia-

---

(86) V. W. Wengler, cours précité, p. 295-302, 312 et s.; P. Gannagé, « La coexistence des droits confessionnels et des droits laïcisés dans les relations privées internationales », *R. C. A. D. I.*, t. 164, 1979-III, p. 351.

(87) V. W. Wengler, *loc. cit.*

(88) V. P. Lampué, « Les conflits de lois interrégionaux et interpersonnels dans le système juridique français », *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1954, 249 et s., spéc. p. 256, 297; R. D. Kollewijn, *op. cit.*, p. 214; v. aussi la réponse ministérielle publiée à la *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1948, p. 545. En Belgique, on distinguait la situation intéressant un indigène et un non-indigène de celle intéressant un indigène immatriculé avant 1952 et un indigène non-immatriculé : dans le second cas seulement le droit coutumier était préféré (v. M. Verstraete, « Les conflits de lois belgo-congolais », IVe Congrès de l'Académie internationale de droit comparé, rapport des juristes belges, numéro spécial de la *Rev. dr. int. et dr. comp.*, 1954, 139-154, spéc. p. 150). Dans le premier cas, la solution était incertaine et si d'aucuns proposaient la prééminence du droit écrit, d'autres préconisaient l'application subsidiaire des règles de droit international privé (M. Verstraete, *loc. cit.*). Sur la caractéristique *égalitaire* du système néerlandais, v. R. D. Kollewijn, *op. cit.*, p. 220-221.

(89) V. par ex. S. A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *op. cit.*, p. 148 et s.; au Maroc, v. le Dahir 1-58-250 du 6 septembre 1958 portant Code de la nationalité marocaine (*Bull. off.*, 12 septembre 1958). Pour la partie historique, v. M. Issad, *Droit international privé*, Alger, Office des public. univ., 1980, t. I, p. 40-42.

lement adaptées à certains cas mixtes, à savoir, par exemple, l'interdiction de la polygamie (90).

Tout système pluripersonnel ne pratique pas nécessairement une discrimination entre les groupes sociaux. On trouve des systèmes égalitaires (91). Mais il semble que même ceux-ci n'échappent pas pour autant à un mouvement d'intégration juridique, expression d'une volonté politique d'union nationale. On comparera à cet égard deux Etats qui, qualifiés de « laïcs », donnent ou ont donné jadis force de loi à des systèmes confessionnels. Au Liban, tout le système politique et juridique est axé sur le respect scrupuleux du pluralisme religieux, et l'applicabilité spatiale des droits confessionnels à des questions civiles est réglée au moyen de règles de conflit qui ne portent pas atteinte à cette égalité (92). Nulle place n'est laissée à un droit matériel édicté par l'autorité centrale. Il n'empêche qu'un souhait d'unification juridique existe, quand bien même serait-il peu réaliste dans le climat actuel (93). C'est par voie d'autorité que, dans la République turque issue de l'Empire Ottoman, Mustapha Kémal a réalisé cette unité par l'introduction du Code civil suisse (94).

C) *Divergences de contenu entre les règles de conflit interne et les règles de conflit international*

31. Parmi les techniques de solution disponibles, l'autorité centrale investie de la fonction de coordination de l'applicabilité spatiale des systèmes juridiques partiels peut recourir à un principe typique du droit international privé, celui de la désignation de l'ordre juridique compétent à l'aide d'un lien qui, le plus souvent, rattache la situation à cet ordre par un critère territorial, mais parfois rattache l'une à l'autre par l'appartenance de la personne au groupe. C'est la technique dite de la règle de conflit de lois.

Pareille similitude expliquera que dans de nombreux pays, notamment anglo-saxons, les conflits interterritoriaux soient résolus selon

---

(90) Au Maroc, v. le Dahir cité à la note précédente; en Egypte, l'interdiction de la polygamie, comme de la répudiation, résulterait plutôt d'un rattachement cumulatif des lois religieuses (S. A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *op. cit.*, p. 158-168).

(91) Ainsi le système colonial néerlandais (v. *supra*, note 88 *in fine*).

(92) V. les travaux de P. Gannagé, et en dernier lieu « La coexistence des droits confessionnels et des droits laïcisés dans les relations privées internationales », *R. C. A. D. I.*, t. 164, 1979-III, p. 339-423.

(93) V. P. Gannagé, *ibid.*, p. 352-353. On notera la faculté pour les Libanais qui se marient dans un pays étranger d'opter pour le droit civil de ce pays.

(94) Sur ce thème, v. par ex. S. A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *op. cit.*, p. 92.

les mêmes règles que les conflits internationaux, de manière systématique ou à titre subsidiaire (95). Effectivement, les critères de résolution des conflits interterritoriaux se prêtent à première vue à une utilisation dans les conflits internationaux, dans la mesure où la base de la subdivision opérée entre les systèmes juridiques est la même : le phénomène de frontière, ligne de partage territorial.

Pourtant, cette assimilation ne fait plus l'unanimité, même dans les Etats qui y étaient le plus traditionnellement attachés (96). Elle n'est pas générale non plus, car certains pays distinguent la solution des conflits interterritoriaux de celle des conflits internationaux (97).

Effectivement, la mise en œuvre de la technique du rattachement dans les conflits internes et dans les conflits internationaux peut différer, tantôt en raison de nécessités techniques, tantôt en raison de la signification propre que prennent les règles de conflit dans les relations internes.

32. Sur le plan technique, l'examen de la structure des conflits internes a montré que l'assimilation ne pouvait le cas échéant être admise qu'à l'égard des ordres internes des Etats qui agrégent des collectivités publiques exerçant non seulement la fonction normative, mais aussi la fonction juridictionnelle, et pour autant que le Constituant tolère que les autorités de chaque collectivité composante créent leurs propres règles de conflit interne, sous réserve d'un principe régulateur tout à fait synthétique. Pareil système admet en son sein une diversité de règles applicables concurremment, sans que n'y apparaisse nécessairement de contradiction issue d'un quelconque excès de compétence spatiale.

---

(95) V. par ex. P. Francescakis, v° précité, n° 11; P. Gannagé, étude citée, *Mél. Roubier*, t. I, *passim*. Sur l'évolution historique de cette assimilation, v. R. D. Kollewijn, *Intergentiel Recht* (La Haye, Van Hoet, 1955), p. 105 et s.; pour un examen de cette assimilation chez les anglo-saxons, v. p. ex. I. Szaszy, étude citée, *Mél. Wengler*, t. II, p. 797 et s.; P. Hay, « International versus Interstate Conflicts Law in the United States », *RabelsZ.*, 1971, p. 429 et s. Cette assimilation est reconnue explicitement en Espagne, pour les conflits entre le droit commun et le droit foral (E. Vitta, *op. cit.*, t. I, p. 101). Sur le droit foral, v. F. Ortun, « L'unification du droit civil espagnol », *Rev. internat. dr. comp.*, 1966, p. 413 et s.

(96) V. les références citées par E. Vitta, article précité, *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1981, p. 854.

(97) C'est le cas de la Pologne (M. Sosniak, *loc. cit.*), de l'Union soviétique (L. A. Lunz, « Les règles de conflit dans les " Principes de droit civil " de l'Union soviétique et des Républiques fédérées », *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1964, p. 629 et s.), de la France à propos de l'Alsace-Lorraine (loi du 24 juillet 1921, *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1922-1923, p. 503).

L'impossibilité technique d'une transposition se rencontre particulièrement lorsque le système non unifié n'attribue pas aux collectivités de base leurs propres tribunaux. En ce cas, la règle de conflit devant être commune aux ordres juridiques particuliers en présence, elle doit prendre la forme d'une règle multilatérale : les facteurs qu'elle utilise doivent être à même de désigner n'importe lequel de ces systèmes indifféremment (98). Ne remplit pas cette condition, la disposition qui admet l'application du droit matériel du for dès lors que se vérifie l'accomplissement d'une condition parmi plusieurs susceptibles chacune de fonder, alternativement, cette compétence (99).

Il n'est pas douteux non plus que certaines règles de conflit de lois soient impossibles à transposer de l'un à l'autre. Cette transposition est évidemment la plus difficile en présence de conflits interpersonnels : le critère de l'appartenance confessionnelle n'est guère utilisé comme solution des conflits internationaux (100). De même, la nationalité, au sens propre, d'une personne physique ne saurait résoudre aucun conflit interne. Ce n'est pas à dire cependant qu'aucun conflit interterritorial ne puisse se résoudre à l'aide d'un facteur de rattachement personnel : ce dernier peut se concrétiser dans une sous-nationalité, un indigénat, une citoyenneté. Il n'empêche que, généralement, l'acquisition de la citoyenneté ou de l'indigénat découle d'un facteur territorial, le plus souvent différé dans le temps, tels le domicile d'origine ou le lieu de naissance accompagné d'une expression de volonté (101).

---

(98) Sur la règle multilatérale, v. F. Rigaux, *op. cit.*, t. I, 1977, nos 257, 296 et s.

(99) Ainsi en irait-il d'une règle désignant le droit matériel du for en matière de contrat de louage de services dès lors que se localise sur le territoire de l'Etat du for, soit le siège de l'entreprise, soit l'exécution du contrat. Comme exemple de cette technique en droit international privé belge, v. l'article 91 du Livre II du Code de commerce à propos du connaissement maritime; en France, v. l'article 310 du Code civil en matière de divorce (F. Rigaux, *op. cit.*, t. I, 1977, no 297).

(100) Pour l'Egypte, v. S. A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *op. cit.*, p. 181. Pour une application exceptionnelle du critère confessionnel aux conflits internationaux, v. P. Gannagé, *R. C. A. D. I.*, t. 164, 1979-III, p. 361-362.

(101) V. p. ex. pour l'Espagne la notion de « *vecindad civil* » et pour l'Empire austro-hongrois celle de « *Heimatzustandigkeit* », exposées par E. Vitta, *op. cit.*, t. I, p. 101.

Un recours particulier au critère de nationalité peut se rencontrer en cas de conflit issu d'une annexion (pour l'Alsace-Lorraine, v. la loi française du 24 juillet 1921; pour les cantons d'Eupen, Malmédy et Saint-Vith, comp. Liège (1re ch.), 13 février 1923, *Jur. Liège,* 1923, 298, déterminant l'appartenance à la population du territoire annexé par le lieu de naissance de l'ascendance).

33. Même les règles de conflit international transposables techniquement aux conflits internes ne se retrouvent pas indifféremment dans le uns et dans les autres. C'est que la même règle peut revêtir un sens différent selon qu'il s'agit de résoudre un cas international ou un cas interne. La différence est nette lorsque la fonction juridictionnelle est monopolisée par la collectivité nationale, ce qui requiert que le pouvoir central établisse un corps de règles précises de coordination de l'applicabilité spatiale des systèmes partiels.

D'aucuns ont souligné avec raison que la divergence pouvait provenir d'une différence entre la perspective de l'autorité centrale édictant une règle de conflit interne d'une part, et celle d'une autorité nationale édictant une règle de conflit international ou celle d'une autorité d'un système partiel édictant une règle de conflit interne ou international, d'autre part. La perspective des deux dernières n'est jamais égalitaire, au contraire de celle de la première : l'égalité des ordres juridiques n'est pas un objectif commun aux unes et aux autres (102). Néanmoins, l'autorité centrale peut chercher à accorder une primauté à un système juridique sur les autres, tandis que l'optique de l'autorité nationale édictant une règle de conflit international est égalitaire en ce sens qu'abstraction faite, éventuellement, de son propre système juridique, elle mettra les systèmes étrangers sur le même pied les uns par rapport aux autres.

Mais la divergence de solutions entre les conflits internes et internationaux s'observe tout autant lorsque la perspective inégalitaire se retrouve aussi bien chez le législateur central édictant une règle de conflit interne que chez l'auteur d'une règle de conflit international.

Sur la notion anglaise de « *domicil of origin* », actuellement appliquée aux situations internationales, v. P. M. North, *Private International Law*, London, Butterworths, 1979, p. 156, 162, 175, et sur sa proximité avec la notion de nationalité, P. Gannagé, cours précité, *R. C. A. D. I.*, t. 164, 1979-III, p. 359. En Union soviétique, le domicile actuel est attributif de la citoyenneté d'une République fédérée (loi du 1er décembre 1978 confirmant le règlement sur le droit de cité du 13 juin 1930, art. 2, cités par H. H. Marescaux-de Brabandere, « La citoyenneté soviétique », *J.-Cl. du droit de la nationalité*, Paris, Ed. Techniques, à paraître).

(102) V. W. Wengler, *op. cit.*, p. 322. Pour un cas de dissociation formelle entre le contenu de la règle centrale de répartition des compétences (critère commun du domicile) et le contenu des règles de conflit international émanant des autorités des ordres juridiques partiels, v. le cas des Pays-Bas décrit par W. Lemaire, « De betekenis van de woonplaats volgens ons Nederlands interregionaal privaatrecht », *Mélanges Kollewijn-Offerhaus*, Leyde, Sijthoff, 1962, p. 299 et s., citant notamment le « *concordantiebeginsel* » de l'article 39 du « *Statuut voor het Koninkrijk* ».

34. Plusieurs exemples illustrent la portée différente qu'un même principe peut recevoir de la part de l'auteur d'une règle de conflit international et de la part du législateur central édictant une règle de conflit interne.

Ainsi, l'autonomie de la volonté, c'est-à-dire la faculté pour l'individu de choisir le système normatif applicable à sa situation, se rencontre certes dans les deux types de conflit; sa fréquence peut néanmoins être plus grande dans les conflits internes et s'y étendre aux questions de statut personnel, alors que, dans les conflits internationaux, elle sert principalement en matière contractuelle (103). Toutefois, un système non unifié peut limiter le contenu de cette autonomie en ne permettant de choix qu'en faveur d'un système partiel prédéterminé, hypothèse rencontrée dans les conflits entre droit écrit et droit coutumier (104). Cette limitation-ci procède d'une politique marquée d'intégration du droit interne.

On peut étendre l'observation aux règles de conflit traduisant une politique de droit matériel. Ainsi, la préférence pour une solution matérielle déterminée se traduit quelquefois, dans les conflits internes, par la soumission des situations « mixtes » à l'un des systèmes composants considérés comme prioritaire, par exemple telle religion dans un système pluriconfessionnel ou le droit écrit dans un système pratiquant le dualisme entre le droit écrit et la coutume. Dans les conflits internationaux, la préférence découle d'une règle alternative qui, pour chaque situation concrète, désigne tel droit national ou tel autre, par exemple la loi la plus favorable à la forme d'un acte. Dans le premier cas, l'intérêt promu directement est le développement du droit matériel du système normatif désigné; dans le second cas, la désignation d'un droit déterminé sert uniquement un intérêt matériel propre aux conceptions de l'auteur de la règle de conflit, intérêt parfois obscur mais qui, en toute hypothèse, n'est pas la promotion en soi du système désigné. A ce niveau aussi, l'autonomie de la volonté peut se manifester, mais avec des significations différentes. Dans une règle alternative de droit international privé, le choix entre deux lois est laissé par exemple à l'une des parties,

(103) En ce sens, P. Gannagé, cours précité, p. 363-364.

(104) Cette limite à l'option se rencontrait p. ex. dans le système colonial français (v. P. Lampué, article cité, p. 256). En France, v. aussi la loi du 24 juillet 1921 prévenant et réglant les conflits entre la loi française et la loi locale d'Alsace et Lorraine en matière de droit privé (*J. O.*, 26 juillet 1921; *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1922-1923, 503), art. 10 à 13.

et l'intérêt que l'on cherche ainsi à protéger est celui de cette partie (105). Dans un conflit interne, le cas déjà cité d'une faculté d'option pour un système prédéterminé promeut l'intérêt de ce système.

35. La forme conditionnelle d'une règle de conflit aura aussi une portée différente dans les rapports internationaux et dans les rapports internes. La règle de conflit conditionnelle est celle qui soumet l'applicabilité d'une loi à la localisation, dans l'espace servant d'assise à cette loi, de plusieurs critères simultanément, un seul ne suffisant donc point. Certes, l'objectif premier de cette règle est le même dans les conflits internationaux et internes : il s'agit d'assurer que la situation concrète possède avec le système désigné des points de rattachement suffisamment forts, et l'on sait combien ce souci est présent dans certains Etats fédéraux, tels le Canada, l'Australie (106) mais aussi les Etats-Unis.

Pourtant, cette règle possède une signification supplémentaire dans les systèmes non unifiés : en effet, lorsque la combinaison requise fait défaut, la solution subsidiaire peut y être trouvée, non pas exclusivement dans une autre règle de conflit comme c'est le cas en droit international privé, mais aussi et surtout dans une règle matérielle spéciale ou dans la désignation d'un droit matériel commun : la technique procède alors d'une politique d'intégration spécifique.

36. On pourrait encore voir une différence entre les conflits internationaux et internes dans la présentation de l'hypothèse, ou catégorie, de la règle de conflit. La catégorie de la règle de conflit interne ne serait pas du type utilisé par la règle de conflit international, à savoir une relation juridique prédéfinie, dans un système normatif non unifié où le pouvoir résiduaire appartient à l'autorité centrale. Dans ce cas, l'hypothèse de la règle de conflit interne correspond à l'un des chefs de compétence attribués aux entités de base. Mais le droit international privé aussi manifeste un certain abandon de la relation juridique abstraite comme catégorie au bénéfice d'un secteur, tantôt élargi, tantôt restreint, de la vie sociale ou économique.

---

(105) Par exemple, l'article 6 de la Convention de La Haye du 2 octobre 1973 sur la loi applicable à la responsabilité du fait des produits (*Rev. crit. dr. internat. privé*, 1972, 818; *J. T.*, 1974, 80).

(106) V. *supra*, note 84.

37. En définitive, le recours aux règles de conflit de lois comme technique de coordination de l'applicabilité spatiale des systèmes juridiques composant l'ordre étatique non unifié, est lui-même ambivalent : la plupart de ces règles assurent une égalité entre les systèmes, d'autres rompent au contraire cette égalité. Par ailleurs, la règle de conflit aura tendance à garantir l'autonomie des ordres partiels, mais on ne saurait exclure que certaines modalités, comme celle de la règle conditionnelle, aient pour effet de confiner cet ordre dans une sphère spatiale restreinte.

La complexité certaine des solutions aux problèmes de coordination de l'applicabilité spatiale des ordres juridiques partiels ne saurait pour autant conduire à négliger l'élaboration de règles propres aux conflits internes. L'expérience montre que les règles de conflit international jouent un rôle subsidiaire. Que ces règles soient vecteurs d'égalité ou d'inégalité, elles sont en tout cas porteuses d'autonomie et cet emprunt est lui-même porteur d'une certaine conception du pluralisme existant au sein de la collectivité étatique.

SECTION III

La répartition territoriale des compétences en Belgique

38. L'autonomie accordée aux communautés et aux régions traduit l'existence, au sein de l'Etat belge, d'ensembles humains différenciés auxquels le Constituant a permis de prendre en charge leurs aspirations prioritaires. On sait que ces collectivités publiques sont territoriales, sous réserve de la controverse doctrinale qu'alimentent les exceptions apportées par la Constitution à la compétence *ratione loci* des communautés française et flamande (107).

La condition de territorialité énoncée par l'article *59bis* de la Constitution et par l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 exclut-elle l'exercice de compétences normatives territorialement concurrentes ? C'est la première question que l'on aborde (§ 1). On s'attache ensuite à préciser la place des règles de conflit interterritorial dans l'ordonnancement du droit belge (§ 2).

---

(107) V. *supra*, note 51.

§ 1. *L'exclusivité territoriale de la compétence*

La Constitution prohibe les compétences concurrentes, fût-ce *ratione loci* (A). Le caractère générique du principe de territorialité requiert dès lors une concrétisation à l'aide de facteurs de rattachement d'ordre principalement territorial, dont la forme n'est pas non plus indifférente (B).

A) *Le partage territorial des compétences*

39. Les conclusions de M. l'avocat général Lenaerts précédant l'arrêt Vandenplas du 11 juin 1979 (108) contiennent la considération suivante : « *Wet en decreet hebben beide een welomlijnde werkingssfeer en geen van beide heeft zich op het terrein van de andere begeven ... het onderhavige conflict vindt dus zijn oorzaak niet in een ongrondwettigheid hetzij van de wet hetzij van het decreet* » (109). Ce passage est la clé de l'arrêt *Vandenplas*; il est aussi celle de l'arrêt *Van Hoet* (110), par lequel la Cour de cassation, dans une espèce similaire où le siège d'exploitation de l'employeur était situé à Bruxelles-Capitale et où l'activité du représentant de commerce s'exerçait principalement dans la région de langue néerlandaise, a fait prévaloir le décret linguistique du 19 juillet 1973 (111) sur les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, au motif que « *la réglementation pour la région unilingue*

(108) Le sieur Vandenplas a été licencié le 6 février 1975 (par lettre de congé rédigée en français) ou le 23 avril 1975 (lettre de congé rédigée en néerlandais). Le tribunal du travail de Hasselt a jugé le 12 décembre 1977 que les notifications précitées étaient nulles (Doc. Parl., Sénat, sess. 1980-1981, nº 631/1, p. 58-59). La Cour du travail d'Anvers, section de Hasselt, a infirmé ce jugement le 19 septembre 1978 (id., p. 60-61) et non le 8, comme l'indique par erreur l'arrêt de la Cour de cassation. Le 11 juin 1979, celle-ci décide de transmettre aux Chambres législatives, pour décision préjudicielle, la question de la contradiction entre le décret linguistique du 19 juillet 1973 et l'article 52 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. La décision des Chambres n'est pas encore tombée à ce jour. Pour un commentaire de l'arrêt de la Cour de cassation, rendu le 11 juin 1979, v. notre étude précitée, *J. T.*, 1979, 637-641 et *infra*, nº 61.

(109) Av. gén. Lenaerts, concl. devant Cass., 11 juin 1979, nº 20, Arr. Cass., 1978-1979, 1152 et *T. B. P.*, 1979, 502. Dans le même sens : J. Velu et A. Vanwelkenhuyzen, rapport précité, *Adm. publ.*, 1979-1980, t. 2, 93-158, p. 101.

(110) Cass., 30 mars 1981, *J. T.*, 411, note M. Mahieu; *Rechts. Weekbl.*, 1981-1982, 104. V. *infra*, nº 64.

(111) Décret (flamand) réglant l'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi qu'en matière d'actes et de documents d'entreprises prescrits par la loi et les règlements. V. *supra*, nº 9.

(néerlandaise) prime celle de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ». Il explique pourquoi, dans les deux arrêts, la Cour examine la conformité du décret linguistique à la Constitution avant la question préjudicielle soulevée par la défenderesse et pourquoi, dans le second arrêt, la Cour affirme qu'en l'espèce, « *une réglementation sur l'emploi des langues à Bruxelles-Capitale et une réglementation sur l'emploi des langues dans une région unilingue de langue néerlandaise ou française sont applicables en même temps* ».

En pareille perspective, il n'y aurait pas, quoi qu'en ait écrit M. Lenaerts, un « conflit de compétences » (112) mais une antinomie autorisée par le Constituant. Celui-ci aurait tacitement admis que des incohérences affectent l'ordre juridique belge, la même situation pouvant, en vertu de la Constitution même, être territorialement réglée tant par la Communauté flamande que par la Communauté française ou même par le législateur national. Il ne resterait plus aux organes chargés de résoudre de telles contradictions (113) qu'à écarter l'application d'une norme valablement édictée, au profit d'une autre norme tout aussi valablement édictée, en se fondant sur d'autres éléments que la répartition des compétences territoriales. C'est ce qu'a dû faire la Cour de cassation le 30 mars 1981 (114).

40. L'enseignement de la Cour de cassation et la théorie générale des conflits interterritoriaux méritent d'être brièvement confrontés.

Il n'est pas douteux qu'en analysant le conflit soulevé par les litiges dont elle était saisie, la Cour de cassation a posé le problème dans les termes adéquats : en Belgique comme dans tous les Etats composés, les conflits internes portent sur les *compétences* respec-

---

(112) Concl. précitées, intitulés précédant les nos 19 et s., 22 et s.

(113) Les Chambres législatives sous l'empire de la loi ancienne; la Cour de cassation, depuis l'entrée en vigueur, le 1er octobre 1980, de l'article 45 nouveau des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; et la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, en attendant l'instauration de la Cour d'arbitrage. V. sur le système actuel de règlement des conflits de compétence, les articles 17 et 18, 36 à 45 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

(114) Si l'on suit le raisonnement de la Cour, aucune disposition constitutionnelle ne permet de trancher le conflit enre le décret linguistique et l'article 52 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative : ni l'article *3bis*, ni l'article *59bis* ne font prévaloir l'un sur l'autre. Et la Communauté flamande, et l'Etat central sont compétents *ratione loci* en l'espèce. Pour lever la contradiction, la Cour a dû « découvrir » une règle de conflit qu'elle a estimé « *conforme à la ligne tant de la détermination constitutionnelle des régions linguistiques que de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative* » et, à y regarder de plus près, à l'esprit du seul article 17 des lois coordonnées de 1966 ! V. *infra*, no 64.

tives de diverses collectivités englobées dans l'Etat et dotées de certaines attributions en matière législative. Il s'agit donc d'une contradiction de compétences *ratione loci* de deux législateurs (115).

En déclarant qu'il est satisfait à la « condition de territorialité » lorsque la communauté intéressée utilise un facteur de rattachement alternatif, la Cour suprême admet cependant que deux compétences territoriales soient, *in casu*, concurrentes : celle du législateur communautaire flamand et celle du législateur national dont les lois coordonnées de 1966 subsistaient à l'époque à l'égard de la Communauté française et subsistent encore à Bruxelles-capitale. La délimitation territoriale des communautés (et des régions) n'exclurait pas que, par le jeu de critères de localisation différents, l'assise spatiale d'une communauté (ou d'une région) recoupe celle d'une autre communauté (ou d'une autre région), voire celle qui a été réservée en la même matière au législateur national.

Il apparaît immédiatement que ce raisonnement aboutit en fait à institutionnaliser l'incohérence du système juridique belge puisque, aucun excès de compétence territoriale n'ayant été commis, les deux règles seraient en mesure d'imposer des commandements contradictoires aux mêmes destinataires.

Des compétences *matériellement* concurrentes ne provoquent pas de conflits concrets parce que l'autorité centrale prend toujours la précaution de procurer une solution abstraite à la question, par exemple en précisant que « *Bundesrecht bricht Landesrecht* » (116). En revanche, des compétences *territorialement* concurrentes ne sont pas concevables dans la structure constitutionnelle actuelle : « comme on ne saurait admettre l'incohérence dans un Etat de droit » (117), l'un des auteurs des normes en conflit interterritorial

---

(115) Au cours de la discussion de la loi du 3 juillet 1971 organisant notamment la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, il fut formellement reconnu que des conflits de compétences *ratione loci* pourraient s'élever entre les législateurs des communautés (v. P. De Visscher et F. Delpérée, « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique », *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Bruxelles, Larcier, 1973, p. 241-296, ici p. 290 et réf. citées en note 148). De même, au cours de la discussion de l'article 107*ter* nouveau de Constitution sur la prévention et le règlement des conflits et de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, il a été précisé que les conflits juridiques entre lois et décrets de l'Etat, des communautés et des régions pourraient être territoriaux (v. Doc. Parl., Sénat, S. E. 1979, n° 100/53, p. 7; id., Sénat, sess. 1979-1980, n° 435/1, p. 11; *ibid.*, Chambre, sess. 1979-1980, n° 619/1, p. 11).

(116) Loi fondamentale ouest-allemande de 1949, art. 31.

(117) J. Velu et A. Vanwelkenhuyzen, rapport précité, *Adm. publ.*, 1979-1980, t. 2, 93-158, p. 102.

est nécessairement seul compétent. Par nécessité, tout Etat composé doté, comme la Belgique, d'une structure juridictionnelle centralisée aménage les sphères de compétence spatiale de ses collectivités composantes de telle sorte qu'elles ne se recoupent pas. L'étanchéité des cloisons séparant les champs d'applicabilité dans l'espace des normes émanant d'entités composantes distinctes est indispensable à le coexistence de ces entités au sein de l'Etat composé (118). Elle doit être présumée *juris et de jure*. Le conflit interterritorial comporte donc, par nature, la violation d'une compétence territoriale exclusive.

En instituant une section des « conflits de compétence » du Conseil d'Etat et en octroyant un droit de veto suspensif — aujourd'hui disparu — à la section de législation du Conseil d'Etat (119), le Constituant de 1970 et le législateur de 1971 ont très clairement indiqué que les contradictions entre loi et décret ou entre décrets ne pouvaient résulter que d'un *excès* de compétence d'un législateur au détriment de l'autre (120). Il en va évidemment de même aujourd'hui des conflits entre arrêtés émanant des différents exécutifs. Le Constituant et le législateur de 1980 n'ont pas infirmé ce point de vue, tant s'en faut.

B) *Les facteurs de rattachement admissibles*

41. Textuellement, l'article *59bis* de la Constitution et l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 se bornent à affirmer que le champ d'application dans l'espace des règles communautaires et régionales aura rapport avec la région linguistique correspondante ou avec le territoire de la collectivité régionale, selon le cas. Ces textes appellent une concrétisation à l'aide de facteurs de rattachement, de « liens », avec le territoire considéré.

En principe, ces facteurs seront eux-mêmes territoriaux en ce sens qu'ils permettront de localiser la situation visée sur le territoire de

---

(118) V. *supra*, n° 24. *Contra* : F. Dumon, « Les conflits de compétence », *La réforme de l'Etat 150 ans après l'indépendance nationale*, Bruxelles, Jeune Barreau, 1980, p. 275 et s., p. 298-300. L'auteur paraît admettre que la contradiction dans le domaine spatial de législation des Etats de l'Union américaine ne soulève pas une question de compétence.

(119) V. sur ce thème P. De Visscher et Y. Lejeune, « La prévention des conflits de compétence », *Adm. publ.*, 1979-1980, t. 2, 70-92, p. 73, 79-83.

(120) V. M. Fallon et Y. Lejeune, « Contradiction entre loi et décret... », *J. T.*, 1979, 637-641, p. 640 et les réf. citées; concl. Lenaerts précitées, nos 19 et s., 22 et s.

la collectivité qui a édicté la règle dont on envisage l'application : domicile, résidence, lieu d'exécution des prestations, siège de l'entreprise.

42. On a certes vu des systèmes juridiques pluriterritoriaux recourir à des facteurs de rattachement personnels, comme l'indigénat, c'est-à-dire l'appartenance à une collectivité composante (121).

L'utilisation de pareils critères personnels ne saurait cependant être admise dans les Etats dont les collectivités composantes sont politiquement organisées dès lors qu'elle risquerait d'irriter les autorités de la collectivité sur le territoire de laquelle se localise par ailleurs concrètement la situation visée. Une illustration très nette de ce phénomène peut être trouvée dans les vives réactions qu'a suscitées la prétention du décret du 30 juin 1982 à s'appliquer « *aux personnes physiques ou morales occupant des travailleurs d'expression française* » en dehors de la région unilingue française, c'est-à-dire même en région de langue néerlandaise (122). Sans doute l'utilisation d'un critère identique par le législateur de la Communauté flamande exclurait-elle tout conflit interterritorial. Il reste qu'elle serait en contradiction flagrante avec l'objectif d'homogénéité linguistique que la Constitution poursuit en consacrant l'existence de régions et de communautés linguistiques (123).

Telle est également l'objection que l'on peut adresser à la subsidiation par la Communauté française de personnes physiques ou morales d'expression française localisées en région de langue néerlandaise, et *vice versa*. *A priori*, la « situation mixte » engendrée par une double subsidiation — l'une sur base personnelle, l'autre sur base territoriale — n'est guère gênante puisqu'elle consiste en un cumul de subsides. C'est compter toutefois sans le principe d'homogénéité linguistique des communautés. Le subventionnement d'organismes francophones en Flandre, et *vice versa*, sera perçu lui aussi comme une atteinte à cette homogénéité. C'est ce qui explique qu'à

---

(121) V. *supra*, n° 32 et note 101.

(122) V. *supra*, n° 9 et note 33.

(123) Selon la section de législation du Conseil d'Etat (1re chambre des vacations), « ... *la Constitution doit forcément s'interpréter comme établissant une corrélation entre le législateur spécifique désigné pour l'une ou l'autre des communautés (...) et les régions linguistiques... C'est dans ces mêmes dispositions que les communautés (...) voient définies, dans le chef de leur législateur propre, ce que le Constituant leur reconnaît et garantit sur le plan de l'intégrité culturelle et de l'homogénéité de la région linguistique française ou néerlandaise* » (avis du 4 août 1978 sur les articles 125 à 145 du projet de loi « portant diverses réformes institutionnelles », Doc. Parl., Chambre, sess. 1977-1978, n° 461/35, p. 2).

plusieurs reprises, la section de législation du Conseil d'Etat ait cru devoir s'opposer à des projets de subsidiation « extraterritoriale » (124).

43. Est-ce à dire que l'utilisation de critères personnels de rattachement au territoire soit totalement exclue en Belgique ? Nullement. Le Constituant lui-même habilite les communautés française et flamande à exercer dans les matières culturelles, éducatives et « personnalisables » (125) un pouvoir législatif et réglementaire envers des organismes dont le siège n'est pas situé dans une région unilingue. L'article *59bis* dispose en effet que les décrets — il faut y ajouter les arrêtés des exécutifs communautaires — pris dans ces matières ont « *force de loi* (...) *à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui* (...) *doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté* » (126).

Le Constituant attribue également compétence aux communautés dans le domaine de la « coopération internationale » en ces mêmes matières (127). Cette attribution pourrait justifier le rattachement

---

(124) V. l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat (1re chambre des vacations), en date du 1er août 1978, sur les articles 73 à 92 du projet de loi « portant diverses réformes institutionnelles » (Doc. Parl., Chambre, sess. 1977-1978, nº 461/25, p. 5-6) et l'avis des chambres réunies, en date du 3 mars 1982, sur la proposition de décret concernant les établissements d'enseignement en dehors des limites territoriales de la Communauté flamande (Doc. Vlaamse Raad, sess. 1981-1982, nº 75/2; v. *supra*, nº 8 et note 27). Adde la déclaration de P. Wigny en séance publique de la Chambre le 16 juillet 1971 (*Ann. parl.*, Chambre, 16 juillet 1971, p. 7). Curieusement, l'octroi d'allocations ou de prêts d'études de la Communauté française « *à tout élève ou étudiant belge inscrit dans un établissement d'enseignement dont la langue d'enseignement est le français* », que cet établissement soit situé dans la région linguistique correspondante ou dans toute autre partie du Royaume (décret fr. du 1er juillet 1982, v. *supra*, nº 7*bis*), n'a soulevé aucune objection de la part du Conseil d'Etat. Faut-il en conclure que l'octroi d'une bourse d'études à un élève ou à un étudiant inscrit dans un établissement d'enseignement en français sis en Flandre et « *reconnu par l'Etat* » (décret, art. 2), ne porte pas atteinte à l'homogénéité linguistique de la Communauté flamande ?

(125) Matières culturelles, enseignement (avec de nombreuses exceptions), coopération intercommunautaire et internationale en ces matières : Const., art. *59bis*, § 2. Matières « personnalisables », coopération intercommunautaire et internationale en ces matières : Const., art. *59bis*, § 2*bis*.

(126) Const., art. *59bis*, § 4, al. 1, et § 4*bis*.

(127) Const., art. *59bis*, § 2, 3º, et § 2*bis*. Sur la notion de « coopération culturelle internationale », v. Y. Lejeune, « L'assentiment des conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle », *Rev. belge dr. internat.*, 1978-1979, 167-208, p. 180-181. Sur son élargissement aux matières « personnalisables », v. *Rev. belge dr. internat.*, 1981-1982, 53-80, p. 68-70.

aux régions linguistiques française et néerlandaise de personnes physiques ou morales se trouvant à l'étranger, à la condition que ces personnes soient des ressortissants de l'une ou de l'autre communauté (128).

Dans les deux hypothèses, le facteur de rattachement au territoire est de nature personnelle. Il s'agit d'un indigénat, d'une appartenance communautaire qui joue ici un rôle analogue à celui dévolu à la nationalité en droit international privé. Son utilisation ne suscite pas de difficulté parce qu'en l'occurrence, le rattachement n'intéresse que des personnes et des institutions (129) localisées en dehors de l'assise territoriale d'une communauté sans se situer pour autant sur l'assise territoriale d'une autre communauté.

Dans les deux cas, le lien qui unit l'organisme, l'association ou l'individu à la communauté et, par là, à la base territoriale de celle-ci, serait en quelque sorte la *langue*. Mais ce critère n'apparaît qu'en filigrane dans les éléments qui, au vœu de la Constitution, doivent être pris en considération pour déterminer l'appartenance communautaire des institutions bruxelloises traitant des matières culturelles, éducatives et « personnalisables » (130). La langue de la

---

(128) Trois exemples illustrent le propos :

a) un arrêté du 10 mars 1982 de l'Exécutif de la Communauté française fixe les conditions d'octroi des subventions pour l'achat de matériel sportif (*Monit.*, 26 mai 1982, p. 6303). Peuvent notamment bénéficier de ces subventions « les organisations dépendant directement ou indirectement des forces militaires belges pour les activités qu'elles organisent en République fédérale d'Allemagne à l'intention de leurs membres d'expression française » (art. 3, 6°);

b) un décret flamand du 30 juin 1982 (*Monit.*, 12 août 1982, p. 9263) porte création d'un Centre culturel de la Communauté flamande aux Pays-Bas.

c) Le décret (fr.) du 1er juillet 1982 modifiant la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études (*Monit.*, 14 septembre 1982, p. 10549) est *« applicable à tout élève ou étudiant belge inscrit dans un établissement d'enseignement dont la langue d'enseignement est le français (...) situé (...) à l'étranger »* (art. 2). V. *supra,* n° 7*bis*.

(129) Par « institution », on entend dans le présent contexte des personnes morales de droit public ou de droit privé, ainsi que les organismes qui en dépendent.

Dans Bruxelles-Capitale, il existe bel et bien une « sous-nationalité », mais elle n'est reconnue qu'à ces « institutions ».

(130) En matière culturelle et éducative, le rattachement est vérifié à l'aide du critère des *activités*, c'est-à-dire, en fait, de la langue dans laquelle ces activités se déroulent (Const., art. 59*bis*, § 4, al. 1). En matière « personnalisable », le critère est celui de l'*organisation* de l'institution, c'est-à-dire, en fait, de l'appartenance linguistique du « pouvoir organisateur » qui a créé et assume la direction de cette institution (Const., art. 59*bis*, § 4*bis*).

personne ou de l'institution est en effet un critère équivoque qui appelle des précisions (131) à défaut desquelles l'appartenance communautaire ne saurait être établie. Les décrets de la Communauté française en date du 30 juin 1982 (132) et du 1er juillet 1982 (133) témoignent de l'imprécision affectant les critères de cette appartenance.

44. La Constitution et la loi spéciale n'exigent ni n'excluent que le rattachement des situations visées à l'assise territoriale des communautés ou des régions soit de nature conditionnelle, c'est-à-dire que ces situations se rattachent au territoire par plusieurs, voire par tous leurs éléments (134). Néanmoins, la règle de conflit qui emploierait semblable critère opérerait une véritable restriction des possibilités de localisation. Elle confinerait la compétence territoriale des communautés et des régions aux seules situations où sont en jeu les *intérêts exclusifs* de ces collectivités. C'est là une des solutions que nous envisagions en 1979 en soulignant que, dans cette perspective, « *les situations mixtes relèveraient du législateur national en tant qu'affaires culturelles communes* » (135). Nous écririons

---

(131) A trois reprises au moins, la section de législation du Conseil d'Etat a attiré l'attention du gouvernement belge sur les difficultés d'application que risquent de faire surgir des textes qui se réfèrent à l'appartenance de citoyens à un groupe linguistique donné mais qui n'énoncent pas de critère apte à la déterminer. V. l'avis L. 12809/2 du 5 avril 1977 sur le projet d'arrêté royal « instituant une Commission d'avis sur l'octroi de faveurs nobiliaires » (*Monit.*, 26 mai 1978, p. 6060-6062, ici p. 6061); l'avis L. 12952/2 du 23 novembre 1977 sur l'avant-projet de loi « relative aux élections européennes » (Doc. Parl., Chambre, sess. 1977-1978, n° 195/1, p. 4-10, ici p. 5-7); et l'avis L. 13379/V. R. du 11 juillet 1979 sur l'avant-projet de loi « ordinaire des régions et des communautés » (Doc. Parl., Sénat, S. E. 1979, n° 260/1, annexe, p. 11).

(132) Aux termes de l'article 1er, al. 2, du décret du 30 juin 1982 relatif à la protection de la liberté de l'emploi des langues : « *Sont notamment considérés comme travailleurs d'expression française ceux qui :*

a) sont porteurs d'un diplôme délivré par un établissement d'enseignement de langue française;

b) sont inscrits en langue française dans les registres de la population et sont porteurs d'une carte d'identité en langue française;

c) utilisent habituellement le français dans leurs relations de travail. »

Quant aux ressortissants des communautés française et flamande à l'étranger, on pourrait songer à utiliser pour critère la langue de la région linguistique d'où ils sont originaires, la langue de la dernière inscription dans les registres de la population ou celle de la carte d'identité dont ils sont porteurs.

(133) V. *supra*, n° 11. Les critères retenus sont la langue de la « gestion courante et journalière » ainsi que celle du « service d'accueil ».

(134) V. *supra*, n° 18.

(135) M. Fallon et Y. Lejeune, étude précitée, *J. T.*, 1979, p. 639.

aujourd'hui : « en tant qu'affaires communautaires ou régionales communes ».

A cette hypothèse de travail, il a été justement objecté (136) qu'en matière linguistique, les conseils de communauté sont, selon le prescrit de la Constitution, compétents « *à l'exclusion du législateur* », c'est-à-dire à l'exclusion des autorités centrales de l'Etat.

L'exclusivité de la compétence des communautés et des régions dans les matières communautaires et régionales conduit effectivement à rejeter l'hypothèse de règles matérielles établies par l'Etat central pour régir les situations mixtes. Ceci n'interdit toutefois pas la subsistance du droit objectif antérieur à 1970 dans l'« espace libre » auquel appartiendraient toutes les situations mixtes délaissées par les législations communautaires ou régionales sur l'injonction de la règle centrale de conflit (137). Le droit national qui continuerait à régir cet « espace libre » serait un droit « mort » qui ne pourrait plus être modifié par le législateur central sans modification de la Constitution.

Pour les matières culturelles, éducatives et « personnalisables », le Constituant n'a pas jeté l'exclusive sur le législateur national. Il s'ensuit, nous paraît-il, que l'idée d'un droit national comblant les « espaces libres » et modifiable à l'avenir par le pouvoir central ne saurait être théoriquement écartée en ces matières (138).

§ 2. *La formulation des règles de conflit interterritorial*

C'est par ou en vertu de la Constitution que les conflits interterritoriaux doivent être résorbés (A). En l'absence de règles écrites répartissant les compétences de l'Etat, de ses communautés et de ses régions au point de vue territorial, il s'impose d'instituer au plus vite un interprète qualifié de la territorialité : la Cour d'arbitrage (B).

---

(136) Const., art. *59bis*, § 3. V. à cet égard la critique que nous adressent J. Gijssels et J. Velaers, « Een conflict tussen wet en decreet van de Senaat naar de Kamer », *Rechts. Weekbl.*, 1981-1982, 1249-1266, col. 1253.

(137) Pour l'application de cette solution aux situations mixtes qu'eut à connaître la Cour de cassation dans les affaires Vandenplas et Van Hoet, v. *infra*, nos 61 et 64.

(138) Les termes « chacun pour ce qui le concerne », utilisés par la Constitution pour décrire l'exercice des compétences dévolues aux conseils de communauté, pourraient d'ailleurs suggérer que ceux-ci seraient sans compétence *spatiale* envers les « situations mixtes » (v. M. Fallon et Y. Lejeune, étude précitée, *J. T.*, 1979, p. 639 et les notes 20-21).

A) *Les auteurs*

45. Il appartient à la Constitution, qui a créé les communautés et les régions, de délimiter le domaine territorial des ordres juridiques partiels correspondant à ces collectivités. S'agissant des communautés française et flamande, les régions linguistiques française et néerlandaise constituent leurs assises territoriales respectives en vertu de l'article 59*bis*, §§ 4 et 4*bis*, de la Constitution. S'agissant des régions wallonne et flamande (139), l'article 107*quater* se borne à renvoyer à une loi spéciale la détermination du ressort dans lequel vaudront les règles formulées par les organes régionaux. Dans les deux cas, le Constituant énonce une condition de territorialité (140) mais il abandonne au législateur spécial la délimitation du territoire de chaque collectivité régionale.

On a vu que, sur le plan théorique, tout système juridique complexe dans lequel la fonction juridictionnelle est centralisée ne peut, à peine d'incohérence, admettre de normes spatialement concurrentes : il doit conférer à l'autorité centrale le pouvoir de délimiter de manière rigoureuse l'applicabilité dans l'espace des systèmes normatifs englobés dans le droit étatique en évitant le chevauchement de leurs assises spatiales (141). Il en va ainsi de l'ordre juridique belge.

La Constitution elle-même contient une seule règle précise de répartition territoriale. Cette règle particulière utilise un critère personnel : dans Bruxelles-Capitale, les communautés française et flamande ne sont compétentes qu'à l'égard des institutions qui, traitant de matières culturelles, éducatives ou « personnalisables », appartiennent exclusivement à l'une des deux communautés (142). Puisqu'à tous autres égards le Constituant demeure en défaut d'assurer la coordination rigoureuse de l'applicabilité territoriale des systèmes de droit communautaire ou régional, il convient de chercher trace, dans le texte constitutionnel, d'une ou de plusieurs dispositions attribuant semblable pouvoir au législateur national.

---

(139) L'article 107*quater* de la Constitution crée également une Région bruxelloise que le législateur spécial n'a pas encore organisée. Le « législateur spécial » n'est autre que le législateur national statuant à la majorité des présences et des suffrages dans chaque groupe linguistique de chaque Chambre et à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein de chaque Chambre.

(140) V. *supra*, nos 17 et 18, 41.

(141) V. *supra*, no 24.

(142) V. *supra*, no 43.

46. Pareille attribution de pouvoir existe pour les régions aussi bien que pour les communautés. L'habilitation extrêmement large que contient l'article 107*quater* (143) permet de déterminer et les compétences et le ressort des régions; l'élaboration de règles de conflit interterritorial pour les règles régionales appartient donc au législateur spécial. Quant aux conflits interterritoriaux entre règles communautaires, une autre disposition constitutionnelle doit retenir l'attention : il s'agit de l'alinéa 2 de l'article 3*ter* aux termes duquel « *chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci* ». Le législateur national est ainsi en mesure de bâtir un système de droit interterritorial pour les communautés (144).

« Les lois » auxquelles fait référence l'article 3*ter* sont-elles des lois nationales ordinaires ou doivent-elles être adoptées à la majorité spéciale requise par le Constituant pour établir la composition et le fonctionnement des organes communautaires (145), les conditions et les modalités de l'unification des compétences communautaires et régionales (146), la liste des matières culturelles et « personnalisables » ainsi que les formes de la coopération intercommunautaire et internationale en ces matières (147), la suppression éventuelle de l'applicabilité des décrets pris dans les matières « personnalisables » aux institutions « unicommunautaires » de Bruxelles-Capitale (148), enfin la compétence des communautés et des régions en matière de tutelle administrative sur les institutions provinciales et communales (149) ?

Deux raisons principales militent en faveur d'une loi *spéciale*. D'une part, d'un point de vue logique et systématique, on ne comprendrait pas pourquoi la répartition territoriale des compétences entre les communautés ne serait pas revêtue de la même force juri-

---

(143) Art. 107*quater*, al. 2 : « *La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine* (...) *dans le ressort et selon le mode qu'elle établit* ».

(144) En 1979, nous utilisions l'expression « droit intercommunautaire privé ». L'expression « droit interterritorial » permet de recouvrir à la fois les problématiques « intercommunautaire » et « interrégionale ». Sur le sens du concept utilisé ici, v. *supra*, n° 2.

(145) Art. 59*bis*, § 1er, al. 1er.

(146) Id., al. 2.

(147) Art. 59*bis*, §§ 2 et 2*bis*.

(148) Art. 59*bis*, § 4*bis*.

(149) Art. 108, al. 3 nouveau (17 juillet 1980).

dique que la répartition des compétences régionales, ni pourquoi la délimitation de la compétence *ratione loci* des communautés n'exigerait pas le même *quorum* que la délimitation de la compétence *ratione materiae* (150). D'autre part, du point de vue de la « théorie générale » des conflits internes, abandonner au législateur ordinaire la formulation d'une partie non négligeable des règles de conflit interterritorial contribuerait à altérer l'équilibre du système juridique belge (151) : le législateur ordinaire pourrait, à sa guise, assurer la prépondérance de l'ordre partiel national ou d'un ordre communautaire déterminé. Or la Constitution consacre, sous certaines réserves de stricte interprétation, la pleine autonomie des communautés et des régions (152).

La formulation des règles de conflit interterritorial ou, si l'on préfère, des règles de répartition territoriale des compétences dévolues à l'Etat central, aux communautés et aux régions constitue ainsi une compétence matérielle exclusive du législateur spécial en vertu des articles 3*ter* et 107*quater* de la Constitution.

47. Est donc inconstitutionnelle la disposition édictée par une communauté ou une région qui, en précisant le domaine d'application spatiale de normes qu'elle édicte, affecterait le domaine d'application spatiale de normes édictées par une autre collectivité composante. Pareille disposition empièterait sur les attributions du législateur spécial. La seule portée qu'on puisse lui reconnaître serait une volonté de circonscrire le champ d'application des normes particulières qu'elle accompagne à l'intérieur même du périmètre tracé par la Constitution ou par la loi spéciale en vertu de la Constitution. C'est dire que la règle d'applicabilité spatiale contenue dans un décret ou dans un arrêté d'une communauté ou d'une région n'a point pour but d'affecter le champ des règles relevant d'un autre ordre juridique partiel. Elle procède uniquement, par une manière d'auto-

(150) On vise ici l'énumération des matières culturelles, « personnalisables » et régionales.

(151) Sur les notions de systèmes complexes « équilibrés » ou « déséquilibrés », v. *supra*, n° 25.

(152) La « jurisprudence » de la section de législation du Conseil d'Etat a dégagé ce principe d'automonie et ses implications principales dans une série d'avis que citent P. Tapie et M. Hanotiau, « Les compétences régionales et communautaires : les lois des 8 et 9 août 1980 et la jurisprudence du Conseil d'Etat », rapport précité (dactylogr.), p. 6-11.

limitation, à un découpage au sein de son propre système normatif (153).

Pour rester en deçà des bornes tracées par le législateur spécial, la communauté ou la région qui énonce une règle d'applicabilité spatiale affectant l'une ou l'autre de ses normes adoptera généralement un rattachement de type conditionnel. Si, par exemple, la loi spéciale attribue compétence, en matière d'emploi des langues dans les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, à la communauté sur l'assise territoriale de laquelle se situe le siège de l'entreprise, la communauté désignée par la règle de conflit interterritorial pourra parfaitement restreindre le champ d'application de ses normes aux cas où se localisent dans ce ressort non seulement le siège de l'entreprise, mais encore l'exécution des prestations. Ce critère additionnel pourrait également être de nature personnelle : l'on songe au critère du groupe linguistique auquel appartient le travailleur, à supposer que ce critère se prête à une concrétisation univoque (154).

Le décret flamand du 30 juin 1981 prescrivant aux particuliers l'emploi exclusif du néerlandais dans leurs relations avec les services administratifs (155) s'inscrit sans difficulté dans cette perspective si l'on admet qu'en habilitant les communautés à régler l'emploi des langues pour les matières administratives dans les grandes régions unilingues (156), le Constituant n'a pas permis que le législateur spécial prenne en considération d'autres facteurs de rattachement que la localisation de ces services dans ces deux régions linguistiques. La condition relative à l'établissement des particuliers dans la région de langue néerlandaise limite alors volontairement l'applicabilité du

---

(153) Cette technique « autolimitative » a son correspondant en droit international privé dans la notion de « loi d'application immédiate » (F. Rigaux, *op. cit.*, t. I, nos 298 et s.). Il semble que la première puisse donner un éclairage utile à la solution des difficultés que soulève la seconde.

On ne confondra pas semblable autolimitation avec une restriction que l'autorité communautaire ou régionale introduit dans la réglementation de droits subjectifs. Ainsi en est-il lorsque l'exercice du droit sur le territoire concerné n'est reconnu qu'aux particuliers qui y sont établis. Il y a ici une trace de ce que le droit international privé qualifie de « privilège de nationalité », dans la mesure où en Belgique le facteur de l'établissement du particulier joue peu ou prou le rôle d'un facteur d'appartenance personnelle à la communauté ou à la région.

(154) Sur la difficile détermination de l'appartenance à un groupe linguistique donné, v. *supra*, no 43, spéc. les notes 131 à 133.

(155) V. *supra*, no 10.

(156) A l'exclusion des communes « à facilités » de la « frontière linguistique » et des institutions ou services dont l'activité ne relève pas de la seule Communauté flamande (Const., art. *59bis*, § 4, al. 2).

décret à une partie de l'assise spatiale de l'ordre communautaire flamand.

En revanche, si l'on admet, avec la section de législation du Conseil d'Etat, que seuls les particuliers établis dans la région unilingue néerlandaise peuvent se voir imposer l'usage du néerlandais dans leurs rapports avec les administrations implantées dans cette région (157), c'est une règle centrale de répartition territoriale des compétences qui est ainsi formulée, règle que le décret se contente en réalité de paraphraser. La règle dégagée par le Conseil d'Etat exigerait que le service administratif soit localisé sur l'assise territoriale de la communauté intéressée et, simultanément, que le particulier qui entre en relation avec ce service soit un ressortissant de ladite communauté, cet indigénat communautaire étant lui-même saisi par le lieu d'établissement du particulier (158).

On notera que, dans cette seconde hypothèse, la relation linguistique qui s'établit entre un service administratif localisé dans une région unilingue et un ressortissant d'une autre communauté échapperait également à la compétence du législateur national puisque ce dernier ne peut régler que « *l'emploi des langues* (...) *pour les actes de l'autorité publique* » (159) !

La technique de l'autolimitation, forme de réserve dictée par des considérations politiques, semble à même de répondre à un principe de base du fédéralisme, celui d'un équilibre entre des systèmes autonomes et égaux assuré à un double niveau, par le législateur central et par les législateurs des entités composantes. Mais on observe aussi que, dans un système pluripersonnel, elle tend à assurer l'homogénéité du groupe menacé de l'extérieur en excluant du système normatif ceux qui n'en sont pas membres.

---

(157) Selon la section de législation du Conseil d'Etat (1re chambre), « *het is trouwens niet denkbaar dat de Cultuurraad* (lire : *de Vlaamse Raad*) *aan particulieren welke in die gebieden* (entendez : les régions linguistiques autres que la région de langue néerlandaise) *gevestigd zijn, meer verplichtingen zou kunnen opleggen dan aan overheidsdiensten in die gebieden, voor welke laatste nooit enige aarzeling omtrent uitsluiting van 's Cultuurraads bevoegdheid heeft bestaan* » (avis L. 13072/1, 13073/1 et 13074/1 du 9 juin 1978, Doc. Vlaamse Raad, sess. 1980-1981, nº 127/2, annexe I, p. 10). Cette étonnante justification escamote une vérité triviale : les individus, à la différence des services administratifs, peuvent se déplacer !

V. également la déclaration du rapporteur M. Bourry en séance publique du Vlaamse Raad le 3 juin 1981 (*Handelingen*, sess. 1980-1981, nº 13, p. 488).

(158) V. *supra*, nº 32, sur la notion d'indigénat.

(159) Const., art. 23. De la sorte, les communautés seraient incompétentes *ratione loci* et l'Etat central incompétent *ratione materiae*.

Au surplus, les conseils de communauté sont, en la matière, compétents « *à l'exclusion du législateur* » (national) (Const., art. 59*bis*, § 3). V. *supra*, nº 44.

B) *Les interprètes*

48. A défaut de règles formulées par le législateur spécial, la solution des conflits interterritoriaux est aujourd'hui l'œuvre des organes étatiques chargés de l'interprétation et de l'application du droit aux situations contentieuses : les juridictions judiciaires et administratives, sous le contrôle de la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat et des Chambres législatives nationales. Le règlement de ces conflits sera confié bientôt — vraisemblablement en 1983 — à une juridiction spéciale : la Cour d'arbitrage.

49. Les communautés et les régions ne disposent pas de tribunaux propres. En ce sens, les normes de droit communautaire ou régional flamand, français ou wallon, ont « force obligatoire » non seulement sur le territoire de ces collectivités, mais partout ailleurs en Belgique (160). Le décret linguistique flamand du 19 juillet 1973 et son homologue « francophone » du 30 juin 1982, par exemple, s'adressent tous deux avec la même force obligatoire aux cours du travail d'Anvers (161) ou de Bruxelles (162), au tribunal du travail de Liège (163), au notaire d'Anderlecht (164), de Gand ou d'Arlon (165).

Il s'ensuit qu'aucun problème de reconnaissance ou d'exécution des jugements rendus dans le ressort territorial d'une communauté ou d'une région ne se pose en Belgique (166) alors que cette ques-

---

(160) V. M. Fallon et Y. Lejeune, étude précitée, *J. T.*, 1979, p. 638. Cependant, depuis les réformes institutionnelles de l'été 1980 et la mise en place des premières administrations communautaires et régionales, une force obligatoire *limitée* à l'assise territoriale de la communauté ou de la région intéressée échoit aux actes publics émanés des exécutifs communautaires ou régionaux et de leurs services administratifs (v. *supra*, n° 16).

(161) V. p. ex. Cour du travail d'Anvers, 13 mars 1978, Aimo c. Van Hoet, *Rechts. Weekbl.*, 1977-1978, 55, qui écarte pourtant l'application du décret flamand.

(162) V. p. ex. Cour du travail de Bruxelles, 23 août 1979, *J. T.*, 661, qui écarte également l'application du décret flamand.

(163) V. p. ex. trib. du travail de Liège, 17 janvier 1979, *Jur. Liège*, 1978-1979, 214.

(164) C. E. (VII^e^), 30 avril 1980, Manège des Drags, n° 20302, *Rec.*, 560 et *Rechts. Weekbl.*, 1980-1981, 526, note R. Blanpain.

(165) V. dans le même sens C. de Busschere, étude précitée, *Tijds. v. not.*, 1982, 11-21, p. 21.

(166) L'exécution des décrets fiscaux et des décisions de taxation ne soulèvera pas davantage de questions puisque les communautés et les régions, bien que dotées d'une certaine autonomie en ce domaine depuis le 1^er^ janvier 1982,

tion a dû être réglée aux Etats-Unis et en Suisse par le droit fédéral, constitutionnel (167), légal (168) ou non écrit (169), sinon par accords entre Etats membres (170).

Mais il s'ensuit également que les juges du fond, aux prises avec des conflits interterritoriaux qu'aucune règle écrite ne leur permet de surmonter, chercheront naturellement à interpréter l'un ou l'autre des textes contradictoires de manière à les concilier, fût-ce à l'encontre de la volonté clairement exprimée par les différents législateurs. Cependant, les juridictions dégagent quelquefois une règle particulière de répartition des compétences qu'elles appliquent ensuite à l'espèce dont elles sont saisies (171).

50. Cette dernière constatation peut surprendre. En effet, le législateur national, auquel l'article *59bis*, § 8, de la Constitution avait confié en 1970 le soin d'organiser une procédure de règlement des « *conflits entre la loi et le décret ainsi qu'entre les décrets* », a réservé au Conseil d'Etat le contrôle de la répartition des compétences entre les divers législateurs (172). Chaque juridiction, à l'exception de la Cour de cassation (173), doit transmettre à la section des conflits de compétence instituée au sein du Conseil d'Etat toute question relative à la contradiction entre une loi et un décret ou entre les décrets dès l'instant où la réponse à cette question lui paraît

---

n'auront pas de service fiscal propre (loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 14) : le ministère national des Finances assurera le service des impôts pour le compte de ces collectivités. La même situation existe au Canada, sauf pour le Québec (v. A. Dufour, « La protection des immunités diplomatiques et consulaires au Canada », *Annuaire canadien de droit international*, 1973, p. 149-150).

(167) Const. des Etats-Unis d'Amérique, Art. IV, sect. I (« *Full Faith and Credit Clause* »); Const. suisse, art. 61.

(168) Code pénal suisse, art. 352 et 380.

(169) V. J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes; Paris, *D.*, 1967, t. Ier, nº 877, p. 329-330.

(170) V., en Suisse, les concordats intercantonaux de 1971 sur l'entraide judiciaire pour l'exécution des prétentions de droit public (*Recueil officiel des lois fédérales*, 1972, p. 157) et de 1944 sur les frais d'exécution des peines et autres mesures (*Recueil systématique du droit fédéral*, nº 3.375).

(171) Sur les diverses solutions jurisprudentielles, v. *infra*, nos 58 et s.

(172) Lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, art. 17.

(173) Avant le 1er octobre 1980, lorsqu'une question préjudicielle relative à la contradiction entre une loi et un décret ou entre décrets était soulevée pour la première fois devant la Cour de cassation, celle-ci la transmettait pour décision aux Chambres législatives (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 45 ancien). Depuis le 1er octobre 1980, la Cour statue elle-même sur ces contradictions mais l'arrêt qu'elle rend est susceptible d'être annulé par les Chambres législatives nationales dans les 90 jours qui suivent (id., art. 45 nouveau).

nécessaire pour rendre sa décision (174). Les « arrêts de règlement » que prononce la section des conflits de compétence sont définitifs, sauf annulation par les Chambres législatives dans les 90 jours qui suivent (175).

Le 9 août 1980, le recours abstrait qui était ouvert au gouvernement national (176) en cas de conflit ou de « possibilité de conflit » de compétence (177) a été ouvert également aux exécutifs communautaires et régionaux qui venaient d'être créés (178).

Des difficultés d'ordre linguistique dans le recrutement des assesseurs de la section des conflits de compétence ont contraint le Conseil d'Etat à différer l'installation de cette section. Douze ans après la création de la nouvelle section, le Roi n'a pas encore pu nommer les assesseurs qui doivent y siéger. Dès lors, les questions préjudicielles que les tribunaux n'ont pas manqué de communiquer au greffe du Conseil d'Etat n'ont pu faire l'objet d'arrêts de règlement (179).

Dans ces conditions, le juge judiciaire ou administratif hésite à renvoyer les parties « *devant un autre juge qui ne saurait actuellement se prononcer* » (180). Il ne saisit pas la section des conflits de compétence parce qu'il considère que la solution du litige ne dépend pas de la solution à donner à un éventuel conflit (181) ou parce que la contradiction apparente est éliminée par l'interprétation qu'il procure aux textes en conflit, voire parce qu'il estime pouvoir résoudre lui-même le conflit qui surgit devant lui. Les solutions ainsi dégagées par la jurisprudence seront présentées dans le second chapitre de cette étude.

51. Le 29 juillet 1980 était promulgué l'article 107*ter* de la Constitution. La nouvelle disposition crée une Cour d'arbitrage chargée de régler les conflits de compétence — donc aussi les conflits interter-

---

(174) Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 18 et 38.
(175) Id., art. 40.
(176) Plus exactement, au « Conseil des ministres ».
(177) Par « possibilité de conflit », on entend le conflit virtuel, c'est-à-dire le conflit qui opposerait un décret d'une communauté ou d'une région à un décret de l'autre communauté ou de l'autre région si cette dernière collectivité avait, de son côté, réglé le même objet.
(178) Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 37 nouveau.
(179) Une dizaine de questions préjudicielles au moins ont été transmises à la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat.
(180) J. Velu et A. Vanwelkenhuyzen, rapport précité, *Adm. Publ.*, 1979-1980, t. 2, p. 103.
(181) C. E., 19 novembre 1975, Stroobant, nº 17289, *Rec.*, 992.

ritoriaux — entre l'Etat, les communautés et les régions. Elle abandonne au législateur national « *la composition, la compétence et le fonctionnement* » de cette Cour.

Cette haute juridiction, qui sera vraisemblablement composée de sept membres, statuera par voie d'arrêts sur les questions relatives à la violation par une loi ou un décret 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* ». La saisine appartiendrait au Conseil des ministres national, aux exécutifs communautaires et régionaux (recours abstraits en annulation) et aux diverses juridictions judiciaires et administratives (recours à titre préjudiciel) (182). A la différence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat (183), les juridictions inférieures ne seraient pas tenues de poser la question préjudicielle à la Cour d'arbitrage dès lors que la réponse à cette question ne leur paraîtrait pas nécessaire pour rendre leur décision (184). En outre, toutes les juridictions seraient déliées de l'obligation de renvoi si la Cour d'arbitrage a déjà statué dans une affaire antérieure sur une question préjudicielle ou un recours en annulation ayant le même objet (185).

« *Les affaires relatives à des conflits de compétence, pendantes devant les Chambres législatives ou devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat* » seraient renvoyées à la Cour d'arbitrage (186).

La Cour deviendra ainsi le juge unique de la conformité des lois et décrets à la répartition des compétences. Les conflits qui seront portés devant elle seront indifféremment actuels ou virtuels. Les arrêts d'annulation qu'elle prononcera auront autorité absolue de chose jugée à partir de leur publication au *Moniteur belge* (187), cependant que les arrêts rendus à titre préjudiciel s'imposeront à la juridiction qui a posé la question ainsi qu'à toute autre juridiction qui statuerait dans la même affaire à la suite d'un recours (188).

---

(182) V. le projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, art. 1er et 7 (Doc. Parl., Sénat, sess. 1981-1982, nº 246/1 du 28 mai 1982).

(183) V. l'art. 7 du projet de loi précité.

(184) V. l'exposé des motifs du projet de loi précité, p. 9-10.

(185) V. l'art. 7, § 2, al. 2, litt. A, du projet de loi précité.

(186) Id., art. 51.

(187) *Ibid.*, art. 4, § 1er. Les arrêts portant rejet des recours abstraits en annulation « sont obligatoires pour les juridictions en ce qui concerne la question de compétence tranchée par ces arrêts » (*ibid.*, art. 4, § 2).

(188) *Ibid.*, art. 8.

Dotée du pouvoir d'interpréter par voie d'autorité les règles distributives de la fonction législative, la Cour d'arbitrage sera investie d'une fonction quasi-normative (189). Il lui sera permis de combler les lacunes qu'ont laissées la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 dans la définition de la répartition territoriale des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions. Lorsque sa jurisprudence aura acquis la fermeté souhaitable, le législateur spécial pourra s'en inspirer pour codifier le droit interterritorial belge.

52. En attendant l'instauration de la Cour d'arbitrage, le législateur national a remanié l'ancienne procédure tendant à régler les conflits entre lois et décrets ainsi qu'entre décrets. Le Constituant lui-même l'y avait invité en insérant à ce sujet une disposition transitoire sous l'article 107*ter* (190).

La modification essentielle qui a été apportée au régime antérieur a consisté à conférer à la Cour de cassation le droit de statuer sur de telles contradictions quand elles apparaissent pour la première fois devant elle (191). Depuis lors, le système légal de règlement des conflits de compétence peut fonctionner correctement à la condition que les juridictions inférieures ne posent pas de question préjudicielle à la section des conflits du Conseil d'Etat. C'est ce qui explique que la Cour suprême, qui attend encore la réponse à la question préjudicielle qu'elle a posée en 1979 aux Chambres dans l'affaire Vandenplas (192), a pu trancher un conflit analogue en 1981 dans l'affaire Van Hoet (193).

---

(189) Sur le rôle normatif d'une Cour constitutionnelle, v. p. ex. Y. Lejeune et H. Simonart, « Réflexions sur l'interprétation de l'article 78 de la Constitution », *Ann. dr.*, 1980, 135-146, p. 144-145.

(190) « *L'article 107*ter *entre en vigueur dans les six mois qui suivront sa promulgation. La loi organise, à titre transitoire, une procédure tendant à prévenir et à régler les conflits entre la loi et le décret, ainsi qu'entre les décrets* ».

(191) V. *supra*, note 173.

(192) V. *supra*, note 108.

(193) Le délai d'annulation imparti aux Chambres ayant expiré le 3 décembre 1981 à minuit, l'arrêt est devenu définitif et la Cour de cassation a pu se saisir à nouveau de l'affaire (v. Cass., 3e ch., 8 février 1982, *Rechts. Weekbl.*, 1982-1983, 919). Sur la solution du conflit prônée par la Cour de cassation, v. *infra*, nos 64 et 65.

CHAPITRE II

La solution des conflits interterritoriaux en Belgique

53. Le chapitre premier analyse la nature des conflits internes rencontrés en Belgique à la lumière d'expériences étrangères. Il reste à présenter les solutions données à ces conflits par les organes normatifs et juridictionnels en situant ces réponses par rapport à ces expériences (section I). Le test montrera le caractère impressionniste de certaines solutions actuelles. Il conviendra dès lors de présenter quelles options futures seront amenées à prendre les autorités compétentes dès lors qu'elles auront pris conscience des imperfections actuelles (section II). On ne saurait non plus passer sous silence les difficultés particulières que soulèvent les relations privées internationales (section III).

SECTION I

Les solutions actuelles

Jusqu'à présent, l'effet du morcellement du système juridique belge sur les relations privées s'est surtout fait sentir dans le domaine contractuel, ce que montre l'inventaire réalisé dans le chapitre précédent. Le secteur le plus controversé est celui de l'emploi des langues dans les entreprises.

§ 1. *La jurisprudence sur l'emploi des langues dans les entreprises*

54. L'application aux relations sociales de règles issues de la réforme de l'Etat ou qui en subissent les effets a donné lieu à des techniques de solution divergentes. D'aucuns se sont contentés de raisonner en termes de conflit transitoire (A); la plupart ont eu recours à un critère territorial (B); dernièrement, la Cour de cassation a adopté une technique spécifique des conflits internes (C); on trouve aussi l'utilisation d'un critère personnel (D).

A) *Utilisation d'un critère temporel*

55. Le recours à un raisonnement inspiré directement de l'hypothèse des conflits transitoires s'est rencontré à propos des nombreux

cas de contradiction observés entre le décret flamand du 19 juillet 1973 et l'article 52 des lois coordonnées le 18 juillet 1966 (194). L'argument consiste à soutenir que le texte le plus récent l'emporte sur le plus ancien. Dans la mesure où le décret de 1973 entend s'appliquer à la situation concrète, il l'emporte sur l'article 52 des lois coordonnées parce que le décret peut modifier la loi (195).

Pur expédient, ce raisonnement ne répond ni à la question posée, ni à celle que soulèverait par ailleurs un véritable conflit transitoire.

56. A la vérité, il se méprend sur le sens d'un conflit dans le temps, distinct d'un conflit dans l'espace malgré l'influence que l'un peut exercer sur l'autre. Le conflit dans l'espace a la particularité, même lorsqu'il est interne, de mettre en présence des normes coexistant dans le même laps de temps au sein de systèmes juridiques distincts, tandis que le conflit transitoire met en présence deux ensembles de normes se succédant dans le temps au sein d'un même système. Dans un Etat composé, le premier procède d'une pluralité d'organes législatifs investis au sein de leurs systèmes respectifs tandis que le second procède, le plus souvent, d'une unification normative décrétée par un seul et même législateur (196). Le phénomène de l'éclatement d'un ordre juridique étatique par le fait de l'indépendance, mécanisme comparable à celui qui fait l'objet de cette étude, montre que tout conflit transitoire se double d'un conflit dans l'espace : au moment du transfert de souveraineté, le droit en vigueur sur le territoire devenu indépendant change de nationalité et devient étranger au système juridique de l'Etat prédécesseur. Ainsi, au moment où apparaît la pluralité de systèmes juridiques par la scission d'un système unitaire, un conflit dans l'espace apparaît irrémédiablement (197).

---

(194) V. *supra*, n° 9.

(195) V. dans la jurisprudence : trav. Bruxelles (3e ch.), 15 décembre 1978, *Rechts. Weekbl.*, 1978-1979, 2596; id. (5e ch.), 20 octobre 1980, *Rechts. Weekbl.*, 1980-1981, 1082. Cette conception se retrouve chez plusieurs membres du Sénat lors des discussions relatives à la question préjudicielle posée par la Cour de cassation dans l'affaire *Vandenplas* (*infra*, n° 61). Plusieurs auteurs défendent également cette thèse. V. les références citées par P. Van Orshoven, « Conflict tussen taaldecreet en bestuurstaalwet », *Rechts. Weekbl.*, 1981-1982, 112-114.

(196) Le conflit transitoire ne résulte d'une pluralité de législateurs que lorsqu'il se combine avec un conflit spatial, telle l'hypothèse de l'annexion. Dans l'hypothèse inverse de l'indépendance, le droit introduit par le législateur central est repris le plus souvent tel quel par le nouvel Etat souverain.

(197) Pour l'analyse des conflits liés à l'indépendance du Congo, v. F. Rigaux, *op. cit.*, t. I, n° 356; M. Verwilghen, « Quelques conséquences de l'indépendance des Etats africains et malgache sur le droit international privé belge », *Rec. Penant*, 1972, 511-550, spéc. p. 540-541.

En avançant simplement que le texte nouveau modifie valablement l'ancien pour la Communauté flamande, la thèse du conflit temporel se contente de rappeler une évidence, l'entrée en vigueur du texte nouveau, mais est impuissante à préciser quelles situations concrètes peut viser ce texte du point de vue spatial. Elle repose sur une illusion déjà dénoncée au sujet de la portée territoriale que le Constituant assigne au droit communautaire flamand au travers de l'affirmation du concept générique de territorialité (198). A la vérité, la modification n'affecte que l'ordre juridique de la Communauté flamande, tout en ne portant pas atteinte à l'intégrité de celui de la Communauté française. Admettre le contraire, comme les partisans de la thèse du conflit transitoire, reviendrait à nier l'existence de deux ordres partiels distincts. Comme il n'y a pas de franges de compétences territorialement concurrentes, la question subsiste de savoir quelle est l'applicabilité spatiale du décret de 1973.

57. L'utilisation faite d'un critère temporel ne résout même pas certains problèmes de droit transitoire soulevés par l'entrée en vigueur du décret de 1973. On peut en effet se demander si celui-ci ne s'applique qu'aux actes passés après son entrée en vigueur, ou s'il s'applique également aux actes antérieurs. L'article 10 du décret étend la sanction des violations de ses dispositions aux actes « qui devaient déjà être rédigés en néerlandais » selon l'article 52 des lois de 1966. Un jugement du tribunal du travail de Louvain déduit de ce texte une règle de rétroactivité et applique le décret avec ses sanctions à un contrat rédigé vingt ans avant son entrée en vigueur (199).

Si la rétroactivité des lois ne choque plus guère en matière contractuelle, on sera cependant prudent dans l'interprétation à donner au décret de 1973, dont la formulation paraît maladroite à cet égard. Loin d'affirmer simplement son applicabilité immédiate aux actes souscrits avant son entrée en vigueur, le décret flamand se réfère en réalité aux conditions d'application de l'article 52 des lois coordonnées de 1966 dont le domaine spatial est défini de manière plus restrictive que celui du décret. La sanction nouvelle ne touche que les actes des entreprises visées par l'article 52, c'est-à-dire les seuls actes émanant d'entreprises ayant antérieurement une unité techni-

(198) V. *supra*, nos 39 et 40.
(199) Trib. trav. Leuven (1re ch.), 2 février 1978, *J. T. T.*, 1978, 244.

que d'exploitation en Flandre. Il faut observer que tel était bien le cas dans l'espèce précitée (200).

B) *Utilisation d'un critère territorial*

58. La jurisprudence a perçu plus aisément que la doctrine le fait que les contradictions entre normes émanant de collectivités établies dans des ressorts territoriaux distincts portaient sur le champ d'application respectif de ces textes dans l'espace et non dans le temps.

Néanmoins, si le recours à des facteurs de rattachement territoriaux se remarque avec netteté, la technique utilisée n'est pas uniforme : tantôt règle centrale de conflit de lois, tantôt détermination de l'applicabilité spatiale de chacun des textes en présence par voie d'interprétation unilatérale de ceux-ci.

59. Le recours explicite à une règle centrale de répartition des compétences est plutôt rare. Dans un jugement du 17 janvier 1979, le tribunal du travail de Liège recourt au facteur de l'intégration prépondérante de la relation juridique, retenant concrètement la localisation de l'activité principale du représentant de commerce (201). Le tribunal du travail de Bruxelles, pour sa part, refuse d'appliquer le décret de 1973 à un contrat passé entre un employeur domicilié hors de Flandre et un employé domicilié en Flandre, exécutant ses prestations en Flandre et accessoirement à Bruxelles, au motif que, réciproquement, la Communauté française ne pourrait imposer le français à une société établie en Flandre pour du personnel occupé dans la région de langue française (202).

60. D'autres décisions manifestent une attitude unilatérale basée sur une interprétation des textes en présence, principalement du décret de 1973. Alors que la solution d'un conflit interterritorial sup-

---

(200) V. aussi, à propos d'une entreprise établie en Flandre, trib. trav. Bruxelles (2e ch.), 11 mars 1975, *Rechts. Weekbl.*, 1975-1976, 107, se référant correctement aux lois coordonnées de 1966.

(201) *Jur. Liège,* 1978-1979, 214 : le décret n'est pas appliqué lorsque l'employeur est établi en Flandre et que le secteur du représentant est en Wallonie. Il est vrai que l'employeur avait une succursale à Liège, laquelle aurait pu être interprétée comme unité technique d'exploitation.

(202) Trib. trav. Bruxelles (24e ch.), 4 juin 1980, *J. T. T.*, 1980, 294). Pour un cas de renvoi devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, v. trib. trav. Anvers (2e ch.), 10 décembre 1979, *Rechts. Weekbl.*, 1979-1980, 1550; *J. T. T.*, 1980, 354.

pose en Belgique une règle supérieure de répartition des compétences, la solution est puisée ici dans les règles d'applicabilité spatiale que contient l'un des textes en conflit. Pareille attitude rend malaisée la compréhension de ces décisions lorsqu'elles ajoutent au facteur prévu par le texte une exigence particulière, comme l'existence d'un lien substantiel avec le territoire. Ainsi, à des rapports entre une société établie dans la région de langue française et un représentant travaillant dans la région de langue néerlandaise, le tribunal du travail d'Anvers applique le décret de 1973 tout en précisant que le critère utilisé par ce texte est la localisation en Flandre des effets sociaux et juridiques des actes visés, tandis que le titre des lois coordonnées de 1966 à s'appliquer en l'espèce n'est guère approfondi (203). Dans un arrêt du 13 mars 1978, la Cour du travail d'Anvers adopte une technique analogue (204). S'appuyant sur l'article 23 de la Constitution, elle donne une interprétation restrictive du décret et limite celui-ci à des actes localisés en Flandre ou en rapport direct avec des actes localisés en Flandre.

61. Le 1er avril 1981, le Sénat adopte une méthode analogue dans une résolution consécutive à une question préjudicielle posée par la Cour de cassation le 11 juin 1979 dans l'affaire Vandenplas (205). Les faits concernaient la résiliation unilatérale d'un contrat de représentation commerciale entre une société établie en Wallonie, non loin de la frontière linguistique, et un représentant dont le centre des activités se situait dans le Limbourg où il avait obligation de se domicilier, avec quelques aires de prospection assez accessoires dans la région de langue française. Après avoir débattu de l'existence d'un conflit véritable entre le décret de 1973 et l'article 52 des lois coordonnées de 1966, le Sénat s'attache à l'examen unilatéral de la portée du décret pour exclure la volonté d'application de celui-ci aux cas mixtes, c'est-à-dire présentant une exécution éparpillée des prestations, cet éparpillement ne pouvant pas être occasionnel.

On ne saurait, à première vue, tirer d'enseignement général de cette résolution. Les discussions au Sénat montrent que le résultat est de pure opportunité. A plusieurs reprises apparaît la crainte que

---

(203) 3e ch., 13 décembre 1977, *J. T. T.*, 1978, 336.

(204) 2e ch., 13 mars 1978, *Rechts. Weekbl.*, 1978-1979, 55, cassé par Cass. (3e ch.), 30 mars 1981, *J. T.*, 1981, 411.

(205) Doc. Parl., Sénat, sess. 1980-1981, no 631/1; *Compte rendu analytique*, Sénat, séance du 1er avril 1981, p. 431-435. Sur l'arrêt de la Cour de cassation, v. M. Fallon et Y. Lejeune, étude précitée, *J. T.*, 1979, 637-641.

la décision en projet puisse être invoquée pour résoudre des cas analogues (206). L'ensemble des discussions manifeste un malaise persistant, et les questions théorique abordées restent sans solution. Ainsi en est-il de la qualification du problème soumis comme simple contradiction entre normes concurremment valables ou comme excès de compétence commis par le législateur décrétal. Il en va de même du choix de la technique de solution à adopter, règle centrale de répartition des compétences ou interprétation de la volonté des auteurs des normes en présence. Enfin, si le critère retenu *in casu* est un élément territorial, il est impossible d'en donner une formulation générale. Et l'expédient trouvé par la Haute Assemblée, à savoir que le décret ne s'applique point à une situation mixte entendue par les intervenants comme un contrat exécuté simultanément sur le territoire de régions linguistiques différentes, prête à caution car en l'espèce l'exécution principale était située dans une région déterminée, les prestations effectuées dans l'autre étant tout à fait accessoires.

62. La perspective politique de la résolution a incontestablement déçu les commentateurs (207). Pourtant, au-delà des prises de position et réserves d'usage, au-delà des incohérences logiques qu'elle contient, la résolution sénatoriale fournit quelques éléments d'analyse. En effet, elle se situe dans la ligne d'une partie de la jurisprudence des juridictions de fond à un double titre. D'abord, elle résout le problème posé à l'aide d'un critère territorial. Ensuite, elle raisonne par voie d'interprétation des textes en présence, et particulièrement par voie d'interprétation du décret, plutôt qu'à partir d'une règle centrale de conflit. L'expédient utilisé permettait de répondre à l'embarrassante question préjudicielle en excluant l'applicabilité du décret linguistique à la situation concrète sans pour autant admettre que le pouvoir décrétal eût commis un quelconque excès de compétence. Cette préoccupation est présente dans tous les débats en commission et en séance publique.

Le procédé était certes le plus opportun politiquement. Mais logiquement, il eût dû amener le Sénat à rejeter la question posée

---

(206) Doc. Parl., Sénat, sess. 1980-1981, nº 631/1, p. 35.

(207) V. M. Mahieu, « Le décret de septembre, la Cour de cassation et le Sénat », *J. T.*, 1981, 308 pour qui le Sénat a prétendu « faire la leçon à la Cour de cassation »; J. Gijssels et J. Velaers, « Een conflict tussen wet en decreet van de Senaat naar de Kamer », *Rechts. Weekbl.*, 1981-1982, 1249-1266, spéc. col. 1262.

par la Cour de cassation dans la mesure où il permettait d'éluder le conflit, les lois coordonnées restant seules applicables au terme de pareille interprétation du décret. Techniquement, la solution évoque un système juridique unifié où l'usage impératif du néerlandais et la sanction de la violation de cette obligation apparaissent comme un régime d'exception au droit commun. Cette perspective semble également celle des juridictions qui, résolvant le problème à l'aide d'un critère temporel, considèrent que la norme communautaire « complète et modifie » les lois coordonnées de 1966 (208). Elle confère aussi une cohérence à l'interprétation restrictive donnée au décret, comme elle explique pourquoi l'applicabilité de celui-ci est examinée dans chaque espèce avant celle des lois coordonnées de 1966.

Cette perspective inhérente à la résolution du Sénat clarifie la portée de l'utilisation d'un critère territorial, lequel figure moins comme composant d'une règle centrale de répartition des compétences que comme une borne marquant la frontière des dérogations du spécial au général.

Pourtant, la marge peut s'avérer restreinte entre la recherche de la volonté d'application spatiale du texte particulier et la recherche d'une règle centrale de répartition des compétences. En effet, l'aisance avec laquelle les « interprètes » du décret ont fait dire à celui-ci ce qu'il ne disait pas, laisse perplexe. On le leur en fera bonne grâce dès lors que leur raisonnement peut s'entendre aussi bien d'une interprétation de la Constitution comme interdisant aux Communautés de rattacher la langue des relations privées à leur ordre juridique par un lien territorial trop ténu. Cette idée, qui est présente dans les discussions des sénateurs (209), s'accorde avec le sens du dernier paragraphe de la résolution : en constatant qu'en l'espèce « le travailleur était occupé dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue française et (que) le siège d'exploitation de l'employeur était établi dans la région de langue française », le Sénat adopte une présentation que ne renieraient point les partisans du rattachement du contrat international par la localisation objective de ses éléments (210). Ce critère du lien prépondérant se retrouve

---

(208) Le § 1 du texte de la résolution affirme également que le décret a « complété et modifié » l'article 52.

(209) Doc. Parl., Sénat, sess. 1980-1981, n° 631/1, p. 27, dans la bouche du rapporteur.

(210) Sur cette théorie en droit international privé, v. F. Rigaux, *op. cit.*, t. II, n^{os} 1137-1138.

aussi dans la jurisprudence déjà citée, et il est affirmé avec le plus de force pour la solution des conflits de lois aux Etats-Unis (211). Dans le cas d'espèce, le texte de la résolution contient l'idée que la relation visée avait un lien plus intense avec la région unilingue française dans la mesure où s'y localisaient deux facteurs : le siège de l'employeur et une partie de l'exécution des prestations du représentant. Et les discussions qui ont précédé le vote indiquent que la solution eût été différente si l'exécution s'était localisée exclusivement en Flandre, ou si l'exécution en région de langue française n'avait été qu'occasionnelle.

63. S'inspirant de la résolution du 1er avril 1981, le tribunal du travail de Bruxelles, dans un jugement du 13 octobre 1981, exclut l'application du décret flamand, et donc toute contradiction entre celui-ci et les lois coordonnées de 1966, au congé signifié par une société de gardiennage établie dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale à l'un de ses employés alors que celui-ci était occupé dans la région linguistique néerlandaise au moment des faits (212).

Le caractère itinérant des prestations rendait fortuit le lieu d'exécution. Au-delà d'une interprétation du texte du décret, on retrouve ici une appréciation sur le caractère déterminant ou non d'un critère d'applicabilité spatiale, appréciation qui pourrait s'insérer parfaitement dans une règle centrale de répartition des compétences formulées comme suit : lorsque le lieu d'exécution des prestations est jugé artificiel, la norme applicable est celle du système juridique sur l'assise duquel se localise le siège de l'employeur.

C) *Utilisation d'un critère matériel*

64. Un arrêt de la troisième chambre de la Cour de cassation, en date du 30 mars 1981, tranche le conflit interterritorial à l'aide d'un critère, non territorial ni même personnel, mais matériel (213). Etait en cause une relation entre une société établie dans Bruxelles-Capitale et un représentant exécutant principalement ses prestations dans la région unilingue néerlandaise, où il était domicilié. Alors que la Cour du travail d'Anvers, dans un arrêt précité du 13 mars 1978,

---

(211) V. les réf. citées par M. Fallon et Y. Lejeune au *J. T.*, 1979, p. 639.
(212) *J. T.*, 1982, 47, note M. Mahieu.
(213) 3e ch., 30 mars 1981, Van Hoet, *J. T.*, 1981, 411, note M. Mahieu. Sur cet arrêt, v. *supra*, no 39.

avait refusé l'application du décret flamand de 1973 au motif que celui-ci suppose un acte localisé dans la région unilingue néerlandaise ou en rapport direct avec un acte de ce type, la Cour de cassation accorde une priorité de principe au décret en tant que règle d'une région unilingue. Elle raisonne essentiellement par analogie avec l'article 17 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Cette disposition se réfère, pour les services administratifs de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à la langue de la région où l'affaire est localisable ou à son origine. On notera que le représentant était en l'occurrence d'expression néerlandaise.

Il est remarquable qu'à la différence du Sénat et de la plupart des juridictions de fond, la Cour de cassation ne cherche pas à interpréter d'abord le décret de 1973 : celui-ci est suffisamment clair par lui-même. Elle commence par en vérifier la conformité à l'article *59bis*, § 4, de la Constitution. Fidèle à sa jurisprudence antérieure, elle constate que les critères territoriaux d'applicabilité spatiale retenus par le texte décrétal ne sont pas contraires au prescrit constitutionnel. Elle en déduit logiquement que l'espèce visée se trouve soumise à deux normes concurremment applicables. Mais ces prémisses la conduisent à une impasse technique. Force est alors d'écarter les règles d'application spatiale contenues dans les législations en conflit pour ne retenir qu'une règle centrale de répartition des compétences. Quant au contenu de celle-ci, la Cour ne peut se référer à aucun critère territorial, ces critères ayant été admis comme constitutifs du champ d'application de chacune des normes en présence. Elle adopte dès lors un critère matériel. Pour le déterminer, elle s'inspire d'une norme matérielle de l'un des textes en conflit, les lois coordonnées de 1966, et en induit que celles-ci cèdent le pas au décret (214).

65. La technique de solution utilisée traduit moins bien que les prémisses et les conclusions du raisonnement la manière dont la Cour considère la nature des conflits rencontrés. Le point de départ

---

(214) Si cette technique de choix comporte peu de points communs avec celle utilisée en droit international privé dans les pays européens, même mise à part la différence dans la nature des critères employés, elle rappelle néanmoins la théorie dite « unilatéraliste » centrée sur la recherche de la volonté d'application des lois en présence et susceptible d'aboutir au constat d'un « faux conflit » ou « *false conflict* ». Sur ces notions, v. F. Rigaux, *op. cit.*, t. I, nos 254-256; sur les « faux conflits », v. B. Hanotiau, *Le droit international privé américain*, Paris, L. G. D. J., 1979, nos 135 et s.

comme le résultat obtenu semblent participer d'une politique de dissociation de l'ordre juridique belge. On a vu que le mouvement centrifuge est celui qui promeut l'autonomie des systèmes juridiques partiels tout en limitant les « espaces libres » laissés au législateur central. Le système complexe animé d'un tel mouvement peut s'accommoder de l'existence d'ensembles normatifs applicables concurremment lorsque la décentralisation affecte aussi le pouvoir juridictionnel, comme c'est le cas en droit international privé. Il évite aussi de soumettre les situations mixtes à un droit matériel spécial, cherchant à les rattacher à l'un des ordres juridiques en conflit. Mais il se garde tout autant d'utiliser un critère matériel. On a vu que lorsque le critère de solution d'un conflit est matériel, il traduit le plus souvent une politique d'intégration par le choix d'un système préféré systématiquement. Il semble plus correct de dire que le critère matériel employé par la règle de conflit exprime la politique matérielle inhérente à la tendance dominante du système étatique non unifié (215).

D) *Utilisation d'un critère personnel*

66. Le critère personnel est celui qui attache la désignation du système juridique compétent à une qualité propre à la personne. Son cadre le plus naturel est celui des conflits interpersonnels : il y est le seul critère praticable avec le critère matériel, à l'exclusion de tout critère territorial puisque l'assise des ordres juridiques concernés n'est point territoriale. Il intervient aussi dans la solution des conflits interterritoriaux. Lorsque ces conflits sont internationaux, il prend la forme du concept de nationalité; lorsque ces conflits sont internes, il prend la forme des concepts d'indigénat ou de citoyenneté (216).

67. Le recours à un critère personnel en matière d'emploi des langues dans l'entreprise s'observe en Belgique dans deux contextes assez particuliers.

---

(215) V. *supra*, nos 28-30. Une politique de faveur se remarque dans les systèmes dits confessionnels et dans la plupart des systèmes coloniaux. Le colonisateur belge a pourtant entendu préserver le droit coutumier en donnant à celui-ci la primauté dans les rapports entre indigènes immatriculés et indigènes non-immatriculés.

(216) V. *supra*, nos 32 et 43.

Par un arrêt du 13 mars 1978 (217), la Cour du travail d'Anvers est amenée à apprécier la notion de « personnel d'expression française » qui détermine la langue à utiliser dans les entreprises établies à Bruxelles-Capitale en application de l'article 52, § 1, alinéa 2, des lois coordonnées le 18 juillet 1966. Il est remarquable que la Cour se réfère à cet égard à des indices de nature territoriale, tels le domicile de l'intéressé et le lieu d'exercice de ses activités, alors qu'il était prétendu qu'il fallait tenir compte de considérations propres à sa vie privée, notamment la nationalité française de l'épouse et la langue parlée par les enfants.

Le décret promulgué par l'Exécutif de la Communauté française le 30 juin 1982 (218) dit s'appliquer, notamment, aux « travailleurs d'expression française ». L'expression se comprend dans un sens très large puisqu'elle s'entend, de manière non exhaustive, de quiconque, soit utilise habituellement le français dans ses relations de travail, soit est inscrit en langue française dans les registres de la population et est porteur d'une carte d'identité en langue française, soit est porteur d'un diplôme délivré par un établissement d'enseignement de langue française ». De manière significative, les auteurs du décret entendent mettre celui-ci en conflit ouvert avec le décret linguistique flamand du 19 juillet 1973. Cette manière de provocation, qui possède ses justifications sur le plan de l'opportunité politique, est un véritable non-sens sur le plan de la technique juridique (219). Le caractère éminemment alternatif (220) du facteur de l'appartenance communautaire joue indubitablement le rôle de détonateur voulu par les auteurs du décret.

§ 2. *Appréciation critique*

L'examen de la jurisprudence relative à l'emploi des langues dans l'entreprise révèle l'absence de prévisibilité des solutions des conflits interterritoriaux (A). Par ailleurs, les règles d'applicabilité spatiale contenues dans des textes régissant d'autres matières trahissent, pour

---

(217) V. *supra*, n° 60.

(218) *Monit.*, 27 août 1982; v. *supra*, n° 9.

(219) V. *supra*, n° 32. Sur les buts politiques du décret, v. nettement les travaux préparatoires cités en note 33.

(220) Sur ce procédé, v. *supra*, n^{os} 18 et 44. La possession d'un diplôme en français est, parmi les critères prévus, celui qui manifeste le mieux la volonté expansionniste du décret.

la plupart, une conception restrictive de la compétence spatiale des communautés et des régions (B).

A) *Emploi des langues dans les entreprises*

68. A propos de cas analogues qualifiés de « mixtes », fût-ce pour des motifs distincts, le Sénat et la Cour de cassation obtiennent des résultats divergents au moyen de méthodes distinctes quoique fondées sur une même technique. La différence est dans le choix des critères, l'un territorial, l'autre matériel, tous deux connus de la théorie générale des conflits internes. La technique commune est l'absence de référence explicite à une règle centrale de conflit, au bénéfice d'une interprétation de l'une ou de l'autre des normes locales en présence. Surtout, la perspective des deux collèges diffère fondamentalement : la Cour de cassation semble raisonner dans une optique plus favorable aux communautés qu'à l'Etat central tandis que le Sénat paraît adopter une optique restrictive de la compétence spatiale de ces entités.

On admettra certes que tout système juridique complexe peut connaître simultanément des tendances centrifuges et des tendances centripètes. Mais les effets de ces tiraillements sur la vie juridique des individus et des groupes sont difficilement acceptables. L'établissement de règles certaines est une nécessité dans un domaine où l'imprévisibilité des solutions n'a que trop duré. Sur le plan des solutions positives, on ne peut acter que la primauté, reconnue par la Cour de cassation, du système juridique applicable dans une région unilingue sur celui qui est applicable dans une région bilingue; en cas de conflit entre normes émanant de régions unilingues, le rattachement de la relation à l'un des ordres juridiques par une norme appartenant à cet ordre au moyen d'un élément se localisant simultanément sur les territoires respectifs des ordres en présence, serait insuffisant selon la résolution sénatoriale du 1er avril 1981.

B) *Autres matières*

69. Pour paradoxale qu'elle soit, la tendance de certaines réglementations récentes à confiner la compétence des communautés est une réalité concrète, aisément observable, alors même que ce domaine est au cœur de l'identité culturelle des collectivités, pierre de touche de l'autonomie donnée à ces collectivités.

Ce confinement peut être rapproché de la théorie de l'incompétence « extraterritoriale » des Etats fédérés qui s'est développée en Australie et au Canada. Elle vise à exclure la compétence des entités composantes vis-à-vis des situations interterritoriales et à soumettre ces situations au droit commun de l'Etat fédéral. Elle entraîne l'abandon de fait d'un « espace libre » ou l'occupation de cet espace par le législateur central pour le traitement de situations interterritoriales (221).

70. Un premier exemple se trouve dans le décret flamand du 30 juin 1981 (222). En assortissant l'application spatiale du texte d'une double condition, localisation du service local ou régional et établissement du particulier, le Conseil entend ne viser que les situations relevant de l'intérêt exclusif de la Communauté flamande et jugées à ce titre comme rattachées à la région linguistique qui y correspond. Les situations considérées comme extraterritoriales échappent au régime impératif instauré par le décret flamand. Echappent-elles pour autant à la compétence de la Communauté flamande ? La réponse ne sera négative que si l'on juge acceptable une règle centrale de répartition des compétences utilisant pour critère unique la localisation du service administratif (223).

Dans le domaine de la réglementation de l'exercice des droits subjectifs, on trouve également une limitation du bénéfice de la plupart des normes communautaires ou régionales aux destinataires considérés comme présentant un lien assez significatif avec le territoire correspondant à la sphère normative : l'exécution des activités sur ce territoire dépend d'un agrément, accordé aux seules personnes physiques ou morales qui y sont établies. Mais à la différence des exemples cités en matière linguistique qui revenaient à soumettre directement ou indirectement l' « espace libre » au droit national, ce procédé-ci élimine simplement les situations mixtes.

On pourrait en dire autant de la thèse de l'incompétence « extraterritoriale » des communautés en matière de subsides, et singulièrement dans le domaine de l'enseignement (224). Le caractère territorialement exclusif des compétences communautaires qui est invoqué ici, à le supposer fondé, reçoit pleine efficacité dans la mesure où

(221) V. *supra*, nos 29 et 44.
(222) V. *supra*, no 10.
(223) V. *supra*, no 47. Comp. *infra*, no 78.
(224) V. *supra*, nos 8 et 42.

l'incompétence spatiale qui en résulte ne risque pas de laisser d' « espace libre » en la matière.

Il en va différemment lorsque la réglementation intéresse des rapports privés : le caractère interterritorial de ceux-ci subsiste indépendamment de la teneur des normes en conflit et la thèse de la compétence territoriale restreinte a pour corollaire nécessaire la soumission de la situation au droit national. Ainsi voit-on que le même principe de territorialité restreinte a une portée variable. Dans les rapports entre particuliers, il est impuissant à supprimer le caractère interterritorial de la situation. Partant, il implique la soumission nécessaire de celle-ci au droit matériel national, conséquence difficilement compatible avec l'exclusivité des compétences matérielles dévolues aux communautés (225).

SECTION II

Les solutions prévisibles

71. Il appartiendra aux institutions appelées à régler les conflits interterritoriaux d'effectuer un choix clair parmi les techniques de solution en fonction de l'objectif poursuivi par le Constituant et par le législateur spécial. Une interprétation centralisatrice chercherait à étendre l'espace réservé en fait au droit national pour le règlement des situations mixtes. Une interprétation respectueuse de l'autonomie des ordres communautaires et régionaux généraliserait la technique des règles de répartition territoriale des compétences. Le recours à des critères matériels semble plus délicat à envisager dans la mesure où, quoique susceptible de promouvoir indifféremment une politique centripète ou centrifuge, il traduit une optique inégalitaire (226).

Centrée sur la probabilité des solutions appliquées aux conflits de compétences spatiales, cette étude ne trouve dans la pratique observée que peu d'indications favorables au développement, soit de règles matérielles spéciales régissant les situations mixtes dans un « espace libre » abandonné au législateur national, soit de règles de conflit appuyant une politique inégalitaire au moyen de critères

(225) V. *supra*, n° 44.
(226) V. *supra*, n^{os} 28 et s.

matériels. Le développement de règles nationales de répartition territoriale des compétences semble plus probable, aussi bien pour l'emploi des langues (§ 1) qu'en d'autres matières (§ 2).

§ 1. *Choix du facteur de rattachement en matière d'emploi des langues dans les entreprises*

Trois séries d'éléments peuvent influencer le contenu du facteur choisi : les objectifs que s'assigne l'auteur de la règle (A), la praticabilité des facteurs possibles de rattachement (B) et les solutions retenues dans les relations privées internationales du même type (C).

A) *Incidence des objectifs poursuivis*

72. La politique poursuivie par l'auteur de la règle de conflit joue un rôle déterminant. Cet auteur est, non pas l'organe compétent des communautés, mais l'organe étatique chargé de procéder au partage territorial des compétences. Cette nuance a son importance, car telle politique de protection poursuivie par le premier ne coïncide pas nécessairement avec celle du second. Il ne suffirait donc pas de retenir le critère du lieu d'exécution des prestations du travailleur au seul motif que le décret a pour objectif de protéger celui-ci (227). C'est plutôt l'intention du Constituant qu'il faut sonder.

En matière de relations de travail, on n'oserait affirmer lequel des facteurs envisagés, exécution ou siège de l'entreprise, répond le mieux en soi à une politique d'autonomie linguistique. D'aucuns se réfèrent au lieu d'exécution des prestations dans une optique proche de celle du droit social, le souci de protéger l'individu placé sur un pied d'inégalité par rapport à son employeur (228). En revanche, l'entreprise entendue comme unité technique d'exploitation, c'est-à-dire comme regroupement d'individus dans leur activité professionnelle, traduit sans doute mieux la promotion de l'identité culturelle et éco-

(227) V. le rapport précité de la Commission sénatoriale, nº 631/1, p. 24. Les discussions au Sénat ont d'ailleurs montré également l'importance du facteur du siège parmi les critères retenus par la première version de la proposition de décret qui utilisait un rattachement conditionnel.

(228) V. J. Gijssels et J. Velaers, article précité, *Rechts. Weekbl.*, 1981-1982, col. 1260.

nomique d'une société (229). Au surplus, elle fait son apparition comme facteur de rattachement dans la matière même de la protection du travailleur, celle des lois de police relatives aux relations de travail en droit international privé (230). On ne saurait assurer effectivement que le critère de l'exécution garantisse la protection du travailleur. Ce doute est formulé par V. Delaporte à propos de la loi française du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française, dont l'article 4 prévoit ce critère (231). Comme le montre cet auteur, une réglementation imposant l'usage d'une langue déterminée à l'exclusion de toute autre pour toute situation se localisant d'une certaine manière sur le territoire, procède davantage d'un objectif de défense de la langue que de celui, parfois contradictoire, de protection de l'individu.

B) *Incidence de la praticabilité des facteurs choisis*

73. On ne saurait négliger la question de la praticabilité de l'un et de l'autre facteurs. Sur ce plan-ci, l'avantage va nettement au siège de l'entreprise. La plupart des espèces rencontrées montrent que lorsque le lieu d'exécution n'est pas au siège de l'unité technique d'exploitation, cette exécution est éparpillée sur le territoire de plusieurs régions. Le cas limite est celui de cet employé d'une société de gardiennage dont le service était par essence itinérant (232). Ce sont à la fois l'exiguïté de l'assise territoriale des communautés et des régions et l'intégration nationale de l'économie qui accentuent la mobilité du facteur d'exécution. Or, techniquement, un facteur

---

(229) L'expérience montre que sur sept décisions ou avis rendus sur un conflit entre normes, et à avoir résolu ce conflit au moyen d'un critère territorial, les résultats obtenus convergent sept fois vers la désignation du système juridique sur l'assise duquel se localise le siège de l'entreprise. La plupart de ces décisions ont été analysées dans la section précédente : trib. trav. Bruxelles, 4 juin 1980, *J. T.*, 1980, 294; 13 octobre 1981, *J. T.*, 1982, 47; trav. Anvers, 13 mars 1978, *Rechts. Weekbl.*, 1978-1979, 55; Commission permanente de contrôle linguistique, Nederlandse Afdeling, avis du 20 novembre 1979, *Rechts. Weekbl.*, 1979-1980, 2784 et avis du 27 novembre 1979, *Rechts. Weekbl.*, 1979-1980, 2931; ces deux dernières espèces intéressent plus généralement le fonctionnement de l'entreprise, le courrier adressé par une compagnie d'assurance à ses assurés (!), l'annonce publique au personnel, et montrent que le facteur du lieu d'exécution n'est adéquat que dans un domaine restreint. *Contra*, en faveur du lieu d'exécution : trib. trav. Liège, 17 janvier 1979, *Jur. Liège*, 1978-1979, 214.

(230) V. *infra*, n° 83. Le critère utilisé en cette matière semble plutôt celui du siège *social*.

(231) Loi n° 75-1349, *Journ. off.*, 4 janvier 1976; *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1976, 185; V. Delaporte, « La loi relative à l'emploi de la langue française », *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1976, 447 et s.

(232) Trib. trav. Bruxelles, 13 octobre 1981, *J. T.*, 1982, 47, note M. Mahieu.

variable à l'excès doit être évité, notamment dans la matière des contrats qui requiert des solutions prévisibles. Le facteur du siège de l'entreprise ne présente pas cet inconvénient. Par sa localisation en un endroit nécessairement unique, il obéit mieux à l'idée de cloisonnement des ordres juridiques que le facteur d'exécution.

Le facteur du siège peut néanmoins susciter un conflit mobile : même si l'hypothèse est peu fréquente, on ne saurait exclure un transfert de siège. Un jugement du tribunal du travail de Louvain en donne un exemple, qui s'interroge en 1978 sur l'applicabilité du décret de 1973 à un contrat rédigé en français en 1953 avec une société établie à Bruxelles à cette époque, mais dont le siège fut transféré en Flandre par la suite (233). La solution retenue, à savoir l'applicabilité du décret, étonnera à première vue les spécialistes du droit international privé. Dans les relations privées internationales en effet, les conditions de validité d'un acte privé sont appréciées conformément à la localisation du facteur au moment de l'acte, non au moment où l'effet litigieux est postulé (234). Mais il est admis aussi qu'une interaction entre conflit mobile et conflit transitoire puisse nécessiter une adaptation de la règle (235). Or, en l'espèce, le déménagement de l'entreprise s'accompagnait de modifications normatives, celle de 1966 et celle de 1973. De plus, il n'est pas sûr que le conflit mobile doive recevoir le même traitement dans les conflits internes que dans les conflits internationaux, car la règle de conflit interne semble avoir pour but particulier la sauvegarde de l'autonomie et de l'intégrité du système normatif partiel en l'état où il se présente au moment du litige (236).

C) *Incidence du droit international privé*

74. Un troisième élément de nature à influencer la préférence donnée à un facteur sur l'autre est leur fréquence respective dans les différentes matières où ils sont susceptibles d'utilisation.

---

(233) Trib. trav. Leuven, 2 février 1978, *J. T. T.*, 1978, 244 (v. *supra*, n° 57).

(234) V. F. Rigaux, *op. cit.*, t. I, n° 522.

(235) Id., n° 514; « Le conflit mobile en droit international privé », *R.C.A.D.I.*, t. 117, 1966-I, p. 407-408 : le juge hésite à appliquer une législation abrogée postérieurement à l'acte et avec laquelle les parties intéressées ont perdu tout lien.

(236) En Egypte, v. S. A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *Non-Musulmans en pays d'Islam*, Fribourg, Edit. Univ., 1979, p. 198. Plus généralement, la prise en considération de la localisation la plus récente du facteur se comprend aussi lorsque la désignation repose sur l'intérêt prépondérant de l'ordre judidique correspondant : ce semblerait être le cas aux États-Unis (v. M. Fallon, *Les accidents de la consommation et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 1982, n° 252).

Psychologiquement important, cet élément peut jouer un rôle ambigu. Le rapprochement sera positif si la comparaison se limite aux solutions des conflits internes; il sera négatif s'il consiste en un emprunt systématique aux solutions de droit international privé, car la politique poursuivie par ce dernier paraît difficile à transposer aux situations internes correspondantes.

Un emprunt aux solutions pratiquées en droit international privé donnerait, pour les relations sociales, une référence difficile à pratiquer et, au demeurant, affectée d'une incertitude naissante. En effet, la règle classique utilise le critère de l'exécution des prestations en ce qui concerne la réglementation impérative, dite de police. Ce critère est compris dans un sens extensif, alternatif : le droit belge s'applique dès lors que le contrat s'exécute en Belgique, fût-ce en partie. Or, la théorie générale montre que cette technique de rattachement n'est pas transposable aux conflits internes dans un Etat composé où la décentralisation n'affecte pas les organes juridictionnels (237). De plus, une évolution en droit international privé se dessine vers une application tantôt du critère du siège de l'entreprise, tantôt de la loi du pays avec lequel le contrat présente les liens les plus étroits (238). Cette solution nouvelle entend faire face à deux difficultés concrètes : la désignation de la loi applicable au contrat lorsque l'employé ou le représentant est amené à voyager dans toute l'Europe, par exemple lorsqu'il dirige de Bruxelles les activités européennes d'une entreprise multinationale, et l'absence de protection de la loi belge pour les ouvriers et employés belges engagés outremer. Ces préoccupations sont étrangères à la réglementation sur l'emploi des langues. Elles visent surtout la protection du patrimoine individuel.

§ 2. *Traits généraux des règles de répartition prévisibles*

L'absence de cohérence des solutions actuellement données aux conflits interterritoriaux en Belgique n'empêche pas de tirer certains enseignements théoriques des expériences belges et étrangères (A) pour en déduire la teneur probable des règles centrales de répartition territoriale des compétences (B).

---

(237) V. *supra*, n° 32.

(238) V. F. Rigaux, *op. cit.*, t. II, n° 1175*bis*; Cass. (3e ch.), 5 novembre 1979, *Rechts. Weekbl.*, 1979-1980, 2499, note J. Erauw; *J. T. T.*, 1981, 71; Pas., 1980, I, 286.

A) *Modalités techniques des règles de répartition*

75. Les règles de conflit interterritorial ne seront pas la reproduction nécessaire de celles qui régissent les relations privées internationales. Le législateur spécial et, à défaut, la Cour d'arbitrage seront amenés à utiliser des facteurs de type rigide, c'est-à-dire ne permettant pas l'autonomie de la volonté et ne se contentant pas d'une idée de localisation objective; ces facteurs seront aussi de type simple, c'est-à-dire composants de règles qui ne sont ni alternatives ni conditionnelles (n° 76); les catégories qu'ils couvriront ne coïncideront pas nécessairement avec celles du droit international privé (n° 77).

76. Il est improbable que trouve à se développer le principe d'autonomie de la volonté, c'est-à-dire la faculté pour les particuliers de choisir la réglementation qui leur sera applicable, règle admise dans le droit international privé des contrats. En effet, l'expérience des conflits internes à l'étranger semble indiquer que l'option de législation se rencontre surtout dans les Etats accordant une primauté à l'un des ordres juridiques partiels (239). En outre, on peut concevoir qu'en matière communautaire, le libre choix systématique d'une législation dans certains types de relation, par exemple le choix de la réglementation linguistique dans tous les contrats de louage de services souscrits par une entreprise ou par un groupe d'entreprises, puisse porter atteinte à l'homogénéité linguistique de la communauté et à l'égalité entre les ordres juridiques partiels. Enfin, l'autonomie de la volonté est exclue dès lors que la matière concernée est susceptible d'être réglée par des lois de police. Or il est incontestable que la compétence des communautés dans le domaine de l'emploi des langues leur permet de prendre des mesures de sauvegarde de leur homogénéité linguistique.

Le développement d'une règle de compétence spatiale se contentant d'une localisation objective de la situation est tout aussi impro-

(239) V. *supra*, n° 34. Même aux Etats-Unis, l'apparition de l'autonomie de la volonté est récente et semble liée au *Restatement Second*, dont l'optique internationaliste est fortement marquée. On admettra que cette hostilité traditionnelle à l'autonomie découle de la théorie territorialiste de Beale. Mais précisément, celle-ci n'est pas étrangère à la problématique des conflits interterritoriaux, comme le montre notamment la thèse de l'incompétence extraterritoriale au Canada et en Australie (*supra*, n° 29). Sur ces aspects du droit américain, v. B. Hanotiau, *Le droit international privé américain*, Paris, L.G.D.J., 1979, spéc. p. 255.

bable. Consistant en la désignation du système juridique avec lequel la situation, par ses éléments constitutifs, se rattache le plus en fait, cette méthode a eu un succès certain en droit international privé. Néanmoins, si elle y semble vouée à un avenir peu prometteur, c'est sans doute en raison des difficultés de sa mise en œuvre. C'est aussi parce que l'on s'est mépris sur sa signification exacte, notamment dans l'utilisation qui en a été faite aux Etats-Unis (240). Certes, cette méthode entend traduire adéquatement la question fondamentale que soulève tout choix de norme applicable : il s'agit de désigner le système juridique dont l'intérêt à s'appliquer est jugé prépondérant. Mais il est douteux que cet objectif se réalise par l'intermédiaire d'une simple coïncidence de facteurs localisés sur un même territoire. De plus, la méthode est difficile à transposer dans le système juridique belge dont la structure ne permet pas, comme aux Etats-Unis, d'analogie avec les solutions du droit international privé. En effet, on ne saurait tenir compte en Belgique d'autres facteurs que ceux de l'établissement des parties et du lieu d'exécution, alors que le fonctionnement de la méthode de localisation objective suppose la prise en considération de facteurs plus nombreux : lieu d'acquisition d'un bien, clause attributive de compétence ... facteurs dont la diversité permettrait de limiter le risque que, dans une espèce déterminée, il soit impossible de retenir aucune combinaison. Lorsqu'on contraire le nombre de facteurs pertinents est réduit, le risque de ne pas trouver la bonne combinaison augmente et il convient d'utiliser alors un facteur subsidiaire. Mais cela a-t-il un sens de dire que, dans le cas où la combinaison « siège de l'entreprise » et « exécution des prestations » fait défaut, il conviendrait de se référer par exemple au siège de l'entreprise ? Il serait alors plus commode de désigner ce facteur en toutes circonstances. La solution subsidiaire pourrait aussi consister en une règle matérielle étrangère aux systèmes en conflit. En Belgique, ce ne pourrait être qu'une règle émanant du législateur national. Et cette règle, dans le domaine linguistique tout au moins, ne pourrait être que figée : comme le législateur national n'est plus compétent en des matières où une compétence appartient aux communautés et aux régions « à l'exclusion du législateur » national, la règle matérielle subsidiaire resterait en l'état où elle se trouvait avant la réforme de l'Etat (241).

On ne saurait non plus envisager sérieusement de règle alternative de compétence. Celle-ci est une disposition déclarant applicable,

(240) V. M. Fallon, *op. cit.*, nos 162 et s.
(241) V. *supra*, no 44.

parmi les systèmes juridiques en présence, celui qui concourt le mieux à la promotion d'un intérêt matériel cher à l'auteur de la règle; par exemple, en matière de loi applicable à la forme du testament international, la règle désignera, parmi plusieurs lois présélectionnées, celle qui admet la validité de l'acte. Cette technique est peu compatible avec le principe d'égalité entre les ordres juridiques en présence (242).

77. Un écart entre les solutions apportées aux conflits internes et celles apportées aux conflits internationaux pourrait se confirmer aussi dans la configuration de l'hypothèse de chaque règle de conflit. La compétence résiduaire revenant en Belgique au pouvoir central, le domaine couvert par chaque règle de conflit interterritorial ne s'alignerait pas sur les subdivisions conceptuelles du droit international privé mais serait fonction de la liste des compétences matérielles revenant aux communautés et aux régions : emploi des langues dans les entreprises, logement, environnement, etc. (243). Ce découpage n'empêche évidemment pas que la même solution se retrouve dans plusieurs secteurs, par exemple la localisation du bien en matière de logement et d'environnement.

B) *Contenu des règles de répartition*

78. L'orientation prévisible de la règle centrale de répartition territoriale des compétences en matière d'emploi des langues dans les entreprises est une référence au facteur du siège de l'entreprise, et les raisons en ont déjà été données (244). S'agissant de l'emploi des langues en matière administrative, on trouve une règle de conflit interterritorial au fonctionnement satisfaisant dans le principe « *auctor regit actum* » (244*bis*) : le critère unique ici utilisé est la localisation de l'autorité administrative, fût-elle nationale, sur l'assise territoriale de l'ordre juridique partiel. La localisation de l'institution servira aussi de critère en matière d'emploi des langues dans l'enseignement.

De manière plus générale, on peut prévoir une application des normes communautaires édictées dans les matières culturelles, édu-

---

(242) Sur cette technique, v. *supra*, nos 32, 44 et 76.
(243) V. *supra*, no 36.
(244) V. *supra*, nos 72 et s.
(244*bis*) V. *supra*, nos 10 et 70. Comp. l'avis du Conseil d'Etat analysé *supra*, no 47 (note 157).

catives et « personnalisables » au destinataire dont l'établissement se situe dans la région linguistique correspondante. Lorsque cet établissement se situe dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il restera à déterminer l'appartenance communautaire du destinataire. S'il s'agit par exemple d'une institution comme l'organisme avec lequel contracte le sportif amateur au sens du décret flamand du 25 février 1975 (245), la Constitution elle-même prévoit son rattachement en raison de ses activités (246).

79. Tantôt explicite, tantôt implicite mais aisément décelable, le recours à un facteur unique se rencontre aussi dans les matières régionales. Le cas le plus clair est celui de la réglementation du contrat de bail d'immeubles appartenant à la Société nationale du Logement dans la Région bruxelloise : le contrat type s'applique aux immeubles localisés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (247).

Les règles de police contractuelle ou de police de l'environnement s'appliqueront le plus normalement aux actes ou aux faits localisés sur le territoire servant d'assise à l'autorité qui a édicté ces règles. Ainsi en va-t-il de l'interdiction de vendre ou de transporter, ou de l'interdiction de se débarrasser de déchets sans autorisation (248).

Dans la mesure aussi où la compétence des régions en matière d'aménagement du territoire leur permet de réglementer les modalités d'aliénation de biens immobiliers, on peut prévoir l'utilisation du critère du lieu où se localise le bien visé.

80. En matière de réglementation de l'exercice des droits subjectifs, le domaine d'application spatiale de la norme réglementant le droit se définit le mieux à partir du facteur de la localisation de l'exercice de celui-ci. Ce principe, comme le précédent, est emprunté au droit international privé, mais cette fois au chapitre de la condition des étrangers. L'exemple le plus clair est procuré par l'arrêté du 2 décembre 1981 sur l'agrément des entreprises intérimaires en

---

(245) Sur le décret, v. *supra*, n° 7. Certes, ce décret vise à protéger le statut individuel du sportif amateur, comme c'est le cas aussi des règles de protection du travailleur en matière de louage de services. Faudrait-il en déduire un rattachement au lieu d'exécution des prestations ? Ce serait s'exposer aux difficultés tenant à la localisation de ce facteur, spécialement en matière sportive.

(246) V. *supra*, note 130.

(247) V. *supra*, n° 15.

(248) V. *supra*, n^{os} 12 et 14. L'arrêté d'exécution de l'Exécutif flamand en date du 21 avril 1982 (*Monit.*, 8 mai 1982) emploie le critère du siège de l'établissement où s'effectue le traitement des déchets pour déterminer la compétence des autorités de surveillance.

Région flamande : le texte s'applique à quiconque veut, dans la Région flamande, exercer des activités de ce type (249). A la différence de la matière de la condition des étrangers, nulle discrimination ne frappe en tant que tel le particulier établi dans une autre région et considéré à ce titre comme ressortissant de celle-ci.

SECTION III

Les situations privées internationales

Dans quelle mesure les règles communautaires ou régionales s'appliquent-elles aux situations privées internationales ?

Cette question a, jusqu'à présent, très peu retenu l'attention. Plusieurs espèces ont tout au plus permis de l'évoquer (§ 1) mais rarement la solution a été envisagée en rapport avec l'existence d'une règle centrale de conflit interterritorial (§ 2).

§ 1. *La jurisprudence sur l'emploi des langues dans les entreprises*

81. Dans un arrêt du 23 août 1979, la Cour du travail de Bruxelles ne soulève pas explicitement l'élément international à propos d'un contrat de louage de services liant deux ressortissants tchécoslovaques, la société intéressée étant établie dans la région de langue néerlandaise. En effet, elle retient une solution abandonnée depuis lors, celle de l'inapplicabilité du décret linguistique du 19 juillet 1973 aux relations individuelles de travail (250). Néanmoins, un motif surabondant précise qu'en l'occurrence l'employé n'appartenait pas à la Communauté flamande et qu'il ignorait le néerlandais. Cette réserve semble indiquer que, de toute manière, la Cour eût hésité à appliquer le décret à une situation de ce type, caractérisée par la qualité étrangère des parties.

Dans la même matière, les travaux du Sénat relatifs à la question préjudicielle transmise par la Cour de cassation en l'affaire Vandenplas (251) contiennent plusieurs interventions sur cette question. Au cours des débats, le professeur J. De Meyer exclut l'application du

---

(249) V. *supra*, n° 13.

(250) 4e ch., *J. T. T.*, 1980, 34; *J. T.*, 1979, 661. La solution de l'inapplicabilité aux relations individuelles se retrouve cependant, mais à propos des lois de 1966, dans trav. Mons (9e ch.), 4 mars 1982, *J. T. T.*, 1982, 380.

(251) V. *supra*, n° 61.

décret flamand de 1973 « à une entreprise de construction allemande occupant des Allemands dans la région de langue néerlandaise » (252). En revanche, plusieurs membres du groupe de travail chargé de la préparation du dossier par la Commission de la Justice du Sénat soutinrent l'applicabilité de ce texte à une société dont le siège d'exploitation est à l'étranger lorsque le travailleur est occupé dans la région de langue néerlandaise (253).

Le litige relatif à l'emploi des langues dans un contrat international de louage de services peut aussi porter sur la rédaction d'une clause attributive de juridiction. Une société allemande établie en Flandre peut-elle rédiger en allemand une clause attribuant aux tribunaux allemands compétence pour statuer sur tout litige l'opposant à un employé dont les prestations s'exécutent en Flandre ?

Cette question intéressant les conditions de validité d'une clause attributive de juridiction aux tribunaux d'un des six Etats fondateurs du Marché commun et l'une des parties au moins au contrat résidant aussi dans l'un de ces pays, la réponse est donnée par une convention internationale en vigueur en Belgique, celle du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commercale. Dans l'exemple précité, la Cour de Justice des Communautés européennes eut à interpréter l'article 17 du traité. Elle considéra que la clause contractuelle satisfaisait aux conditions de cette disposition, à savoir une forme écrite — ou verbale confirmée par écrit — qui permette d'assurer son acceptation par les parties (254). Par conséquent, la clause attributive de compétence aux tribunaux allemands, quoique contraire au décret de 1973, doit recevoir son effet.

§ 2. *Incidences des techniques de droit international privé*

82. Un principe est certain : le passage obligé pour la solution d'un cas international est l'utilisation d'une règle de droit international privé. Celle-ci peut être contenue dans un traité international.

---

(252) *Compte rendu analytique*, Sénat, séance du 1er avril 1981, p. 434.
(253) Doc. Parl., Sénat, sess. 1980-1981, no 631/1, p. 22-23, 24, 26.
(254) Cour de Justice des Communautés européennes, 24 juin 1981, aff. 150/80, *Elephanten Schuh c. Jacqmain, Recueil des arrêts de la Cour*, 1981, 1671; *J. T. T.*, 1982, 29; *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1982, 143, note H. Gaudemet-Tallon; sur question préjudicielle posée par Cass. (3e ch.), 9 juin 1980, Pas., 1980, I, 1229; *Rechts. Weekbl.*, 1980-1981, 1737.

En ce cas, c'est le traité que le juge belge doit appliquer. Dans l'espèce précédente, le litige concernait un problème de compétence juridictionnelle et c'est bien la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 qu'il convenait d'appliquer.

Lorsque le litige intéresse la validité d'un acte privé abstraction faite du problème de compétence juridictionnelle, la règle à considérer est une règle belge de conflit de lois. Cette règle, tantôt désigne un droit étranger, tantôt désigne le droit belge; le droit désigné correspond soit à un système unifié, soit à un système non unifié. Dans ce dernier cas, il convient d'appliquer, lorsqu'elles existent, les règles centrales de conflit interne de ce pays, comme l'enseigne la doctrine (255). Ainsi, l'application d'une norme émanant d'une communauté ou d'une région est fonction d'une règle belge de conflit interne qui ne sera elle-même appliquée que si le droit belge, dont cette règle fait partie, est désigné par une règle belge de conflit de lois, règle de conflit international.

La détermination de la règle de conflit international de lois appartient à l'autorité investie de ce pouvoir en droit international privé. A cet égard, les Cours et tribunaux se sont taillés une place de choix et il ne devrait pas en aller différemment lorsque la situation internationale se double d'une dimension interterritoriale. Le juge ne devra poser de question préjudicielle à la Cour d'arbitrage que lorsque la difficulté qui se présente à lui concerne la détermination d'une règle de conflit interne non encore clairement établie par cette Cour.

La question centrale subsiste de savoir où trouver la règle belge de conflit international. Elle peut recevoir plusieurs réponses.

A) *Les règles de conflit de lois applicables à la relation privée*

83. On songe en premier lieu aux règles qui déterminent la loi applicable à la relation, par exemple au contrat international de louage de services. Si l'état du droit commun est peu clair en cette matière (256), il suffit de prendre, pour l'utilité de la démonstra-

---

(255) V. par ex. F. Rigaux, *op. cit.*, t. I, n° 376; R. De Nova, « Les systèmes juridiques complexes en droit international privé », *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1955, 1-16; M. Sosniak, « Le droit interlocal et le droit international privé », *Annuaire polonais de droit international*, 1977-1978, spéc. p. 246-249; P. Mayer, *Droit international privé*, Paris, Montchrestien, 1977, n^{os} 252-253.

(256) V. F. Rigaux, *op. cit.*, t. II, n^{os} 1175 et 1175*bis*.

tion, les dispositions de la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (257). Celles-ci prévoient : (1°) l'application de la loi choisie par les parties, (2°) à défaut, l'application subsidiaire de la loi du pays où s'exécutent habituellement les prestations et, si celles-ci sont éparpillées en plusieurs pays, l'application de la loi du siège de l'employeur, à moins que le contrat présente des liens plus étroits avec un autre pays, dont la loi sera alors applicable. En matière de police contractuelle, l'autonomie de la volonté des parties est exclue et la loi désignée à défaut de choix s'appliquera. La Convention ajoute que, si le litige intéresse la forme du contrat, il suffit que celui-ci soit valable, soit selon la loi applicable au fond, soit selon la loi du lieu de conclusion si les parties se trouvent dans le même Etat et, si ce n'est pas le cas, selon la loi de chacun des pays où se trouve chaque partie (258).

Ce système, qui entend favoriser la validité du contrat quant à la forme, permettrait d'écarter l'application du droit belge si les parties choisissent une loi étrangère, ou, à défaut, si l'exécution des prestations a lieu à l'étranger ou, lorsque l'exécution est éparpillée, si le siège de l'employeur est à l'étranger ou encore si le contrat est conclu à l'étranger. En revanche, dans l'hypothèse la plus souvent citée d'un contrat exécuté exclusivement dans la région de langue néerlandaise alors que l'employeur est établi à l'étranger, la règle de conflit précitée désignerait la loi belge si le contrat est conclu en Belgique. Sur la question de la langue dans laquelle doit être rédigé le contrat ou l'acte y mettant fin, le droit belge se présente comme un système non unifié et le juge belge devra dès lors recourir à la règle centrale de conflit interterritorial. Si toutefois cette règle utilisait pour facteur de rattachement le siège social de l'entreprise, elle renverrait sur ce point au droit étranger et le droit communautaire flamand ne serait pas applicable. Il le serait en revanche dans l'hypothèse inverse où l'entreprise est située dans la région de langue néerlandaise et où l'exécution du contrat est éparpillée dans plusieurs pays.

Si l'on devait considérer le décret flamand de 1973 comme protecteur du travailleur au sens de l'article 6 de la Convention de

---

(257) *J. O. C. E.*, 1980, L.266/1; *Rev. crit. dr. internat. privé*, 1980, 875. Parmi les nombreux commentaires, v. dernièrement B. Hanotiau, « La convention C. E. E. sur la loi applicable aux obligations contractuelles », *J. T.*, 1982, 749-756, évoquant un projet de loi d'assentiment soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

(258) Art. 6 et 9.

Rome, la règle de conflit de lois à utiliser serait plutôt celle désignant la loi applicable au fond en l'absence du choix des parties : loi du pays avec lequel le contrat présente les liens les plus étroits, à défaut loi du pays où se localise exclusivement l'exécution, à défaut loi du pays du siège de l'employeur. Le système juridique belge serait ainsi désigné lorsque l'exécution se localise exclusivement en Belgique et que le siège de l'employeur se trouve à l'étranger. Parmi ces règles de protection, on peut aussi classer aisément les dispositions du décret flamand du 25 février 1975 fixant le statut du sportif amateur non rémunéré (259).

L'interaction des règles de conflit international et des règles de conflit interne conduirait à restreindre la portée internationale de la norme communautaire visée si le critère utilisé par la règle de conflit interne diffère de celui utilisé par la règle de conflit international. En ce cas, l'applicabilité de la norme passe par un double filtre. S'il y a coïncidence, la norme communautaire trouvera à s'appliquer chaque fois que la loi belge est désignée puisque le facteur considéré se localise par hypothèse sur le territoire. Mais un alignement du critère de rattachement interne sur le critère de rattachement international reste problématique dans la mesure où le contenu de la règle du conflit interne répond à des exigences propres (260).

84. On peut aussi songer à faire totalement abstraction de la règle de conflit interne à propos de situations internationales. En ce cas, le juge belge saisi appliquerait simplement ses règles de conflit de lois, lesquelles, selon le facteur utilisé, désigneraient directement la règle communautaire. Par exemple, si en matière de louage de services et plus particulièrement à propos d'un contrat international de sportif amateur, le facteur de rattachement est le lieu d'exécution des prestations, et que ce lieu se situe dans la région de langue néerlandaise, le décret flamand du 25 février 1975 serait appliqué. On aperçoit que ce procédé postule que la situation internationale n'intéresse pas les champs d'application respectifs de plusieurs ordres juridiques partiels d'un même Etat mais plutôt ceux d'ordres juridiques relevant d'Etats distincts; en outre, il soumet l'applicabilité spatiale des règles d'un ordre juridique partiel à des exigences propres au droit international privé. Dans la prati-

(259) V. *supra*, n° 7.
(260) V. *supra*, n^{os} 31 et s., 74, 75 et s.

que, le domaine d'application du décret de 1975 dépendrait ainsi du lieu d'exécution des prestations si la situation est internationale, et du lieu du siège ou, le cas échéant, de l'appartenance communautaire, de la fédération sportive si la situation est interne.

B) *Des règles d'applicabilité propres aux attributions communautaires ou régionales*

85. Le recours aux règles de conflit de lois existantes suppose qu'on y trouve une catégorie recouvrant celle qui fait l'objet de la norme communautaire ou régionale. Cette condition pourrait ne pas se vérifier en matière d'emploi des langues dans les entreprises. Certes, la réglementation intéresse la forme de l'acte privé et à ce concept correspond une catégorie en droit international privé. De plus, ayant une portée impérative certaine et pouvant à ce titre être qualifiée de loi de police, elle entrerait ainsi dans la catégorie des lois de police contractuelle qui, en droit international privé, recouvre l'ensemble des dispositions protectrices du travailleur. Néanmoins, on a vu que la réglementation flamande de l'emploi des langues dans les entreprises obéit à un objectif plus large, celui de la néerlandisation de la vie économique en Flandre, facteur d'identité culturelle (261).

En pareille perspective, il convient de créer une règle de conflit de lois propre à chaque chef de compétence communautaire ou régionale.

86. Un premier procédé consisterait pour le juge saisi à créer une règle de conflit de lois distincte de la règle de conflit interne. Le facteur de rattachement utilisé par cette règle serait fonction de la volonté de son auteur de donner ou non une application extensive au droit communautaire ou régional. Dans l'affirmative, le facteur pourrait être de type alternatif : il suffirait que le siège de l'entreprise ou l'exécution des prestations, même pour partie, soit localisé en Belgique. Dans la négative, le rattachement utilisé pourrait être conditionnel et utiliser, tantôt des facteurs fixes (par exemple exiger la coexistence en Belgique du siège et de l'exécution exclusive), tantôt des facteurs variables. Le recours à des facteurs variables se traduit dans l'idée d'un rattachement à la Belgique si la relation possède avec le pays des liens jugés suffisamment étroits,

(261) V. *supra*, n° 72.

ou une intégration prépondérante. Le recours à ce procédé pourrait ou non faire l'économie du recours à la règle de conflit interne une fois que le système belge est désigné dans son ensemble. Comme il a été dit ci-dessus, l'affirmative consiste à insérer un filtre supplémentaire et à restreindre le champ d'application spatial des règles communautaires ou régionales. La négative suppose que le rattachement utilisé par la règle de conflit international permette de désigner directement la règle communautaire ou régionale applicable.

87. Une seconde manière de soumettre le droit communautaire ou régional à des règles spéciales de conflit international consiste pour le juge à ériger la règle de conflit interne en règle de conflit international. On considérerait lesdites normes comme des dispositions impératives ou de police qui, ayant la volonté de s'appliquer aux situations internationales, s'accompagneraient d'une règle d'applicabilité internationale. En ce cas, l'application de ces textes aux situations internationales n'aurait plus besoin de l'une des règles de conflit international précitées; elle procéderait immédiatement de la règle centrale de répartition territoriale des compétences. Ce procédé est admis par l'article 7 de la Convention de Rome du 19 juin 1980 : le juge peut donner effet aux dispositions impératives de la loi d'un pays étranger avec lequel la situation présente un lien étroit si et dans la mesure où, selon la loi de ce pays, ces dispositions sont applicables quelle que soit la loi régissant le contrat. De plus, le juge saisi peut toujours prendre en considération les lois impératives de son propre pays.

Certes, cette technique ne permettra pas d'étendre l'application des normes communautaires ou régionales à d'autres hypothèses que celle visée par la règle de conflit interterritorial, par exemple, si le critère unique retenu est celui du siège de l'entreprise, aux cas où l'entreprise a son siège à l'étranger. Mais précisément, il serait douteux que, sur le plan politique, il soit opportun de conférer un champ d'application plus large aux règles communautaires ou régionales lorsque la situation est internationale que lorsqu'elle est interne.

Sur le plan technique, cette méthode consistant à ériger directement la règle de conflit interne en règle de conflit international présente à tout le moins l'avantage de la facilité (262). L'identité

---

(262) Elle est également assez souple. Elle n'empêche pas que l'auteur de la règle communautaire ou régionale restreigne le cas échéant l'application de celle-ci ou en modifie la teneur lorsque la situation est internationale.

ainsi obtenue de la règle de conflit interne et de la règle de conflit international découle d'un alignement de la seconde sur la première, procédé qui n'encourt pas les reproches adressés au procédé inverse (263).

88. Ainsi donc, le traitement des situations privées internationales se prête à diverses techniques parmi lesquelles il appartiendra au juge belge de faire un choix.

Ce choix sera respecté par le juge étranger appelé à connaître d'un litige intéressant l'applicabilité spatiale d'une règle émanant d'un organe communautaire ou régional. Il est clair que ce juge aura d'abord recours à ses propres règles de conflit de lois. Si celles-ci désignent le système juridique belge, il appliquera la règle centrale de conflit interne si celle-ci existe. A défaut, il considérera que le facteur territorial de rattachement qui a permis de désigner le système juridique belge désigne en même temps la règle matérielle de l'ordre juridique partiel (264).

Conclusion

89. La pratique belge des conflits interterritoriaux issus de la subdivision du droit interne en plusieurs ordres juridiques partiels a assez mal commencé. A l'invraisemblable lenteur qui préside à la mise en place ou au fonctionnement des organes compétents pour régler ces conflits, fait pendant l'absence de maîtrise des techniques de délimitation du champ d'application dans l'espace des règles communautaires et régionales. Il est déplorable que des particuliers aient déjà eu à subir cet état de fait.

Douze ans après la première réforme de l'Etat, le juriste est frappé par le nombre croissant des secteurs du droit désormais gouvernés par le droit communautaire ou par le droit régional, flamand, français ou wallon. Ce phénomène accentue l'importance de la problématique dite de l'applicabilité spatiale des règles communautaires ou régionales. Les conflits internes qui y sont liés se comprennent comme des conflits interterritoriaux. Ils intéressent directement les particuliers lorsqu'ils affectent la validité d'actes privés, l'obtention de subsides ou d'allocations, voire l'exercice des libertés publiques.

---

(263) V. *supra*, nos 31 et s.
(264) V. De Nova, Sosniak et Mayer, cités en note 255.

Indéniablement, le droit international privé exerce une influence sur le règlement des conflits interterritoriaux. Mais la mesure exacte de cette influence reste difficile à prendre.

90. L'existence d'un système coordonné de droit étatique caractérise véritablement le conflit interne et le différencie d'un conflit de lois au sens du droit international privé. Toutefois, l'apparition de collectivités publiques habilitées à se donner leur propre législation et à la modifier librement confère une teinte propre aux conflits internes. C'est ainsi qu'en Belgique, toute antinomie issue de la présence de critères spatiaux dans les décrets ou dans les arrêtés de l'un ou de l'autre exécutif communautaire ou régional révèle un conflit de compétences, trahit une compétence dérobée. Comme toutes les compétences réparties entre l'Etat, les communautés et les régions sont exclusives, tant sur le plan matériel que sur le plan territorial, il faut en conclure que la Constitution prohibe l'intersection des ensembles normatifs produits par l'Etat, les communautés et les régions. Les « situations mixtes » sont des situations de frontière qui relèvent nécessairement d'un seul ordre juridique partiel.

Une analogie subsiste avec la nature des conflits internationaux : le destinataire a affaire à une pluralité d'ordres juridiques distincts les uns des autres. Dans les rapports privés internationaux, on ne saurait cependant parler de conflits de compétences dans la mesure où, les règles de conflit étant principalement nationales, les auteurs de celles-ci, les Etats, en déterminent souverainement le contenu. Il est symptomatique à cet égard qu'une certaine doctrine de droit international privé ait pu parler de répartition de compétences dans une conception universaliste du droit. Mais cette perception est aujourd'hui nettement contestée. En revanche, dans le système non unifié d'un Etat composé, c'est bien de répartition de compétences qu'il faut parler, car l'on y trouve un mécanisme destiné à assurer la cohésion, fonctionnellement vitale, de l'ensemble normatif.

Le caractère centralisé de la fonction juridictionnelle en Belgique requiert au surplus que la coordination de l'applicabilité spatiale des règles nationales, communautaires et régionales soit confiée au pouvoir central. C'est, on l'a vu, dans la Constitution ou dans une loi spéciale édictée en vertu de celle-ci que gît la règle de conflit ou, si l'on préfère, la règle de partage qui désigne la communauté ou la région exclusivement compétente. Il appartiendra à la Cour d'arbitrage de dégager peu à peu le contenu de ce droit belge des conflits interterritoriaux.

91. Sans doute l'emprunt le plus caractéristique, et le plus justifié, du droit des conflits internes au droit international privé concerne-t-il les techniques de solution : la diversité des systèmes juridiques est surmontée par la technique de la règle de conflit de lois, règle désignant le droit matériel applicable à l'aide d'un facteur permettant de situer dans l'espace la situation visée.

Mais le contenu des règles n'est pas nécessairement identique. Il est vrai que le droit international privé positif inspirera probablement les auteurs des règles de conflit interterritorial. Il n'empêche que la règle de conflit interne poursuit une politique matérielle propre et que sa praticabilité se pose en des termes spécifiques. Surtout, elle possède un trait distinctif : émanation nécessaire du système juridique central de l'Etat, elle cherche le plus souvent à assurer l'égalité et l'autonomie des systèmes composant l'ordre étatique. En revanche, la règle de conflit international est propre à l'un des systèmes normatifs en conflit et, au lieu de veiller au respect de l'autonomie et de l'égalité, elle se contente normalement de rechercher la solution qui, de son propre point de vue, est la plus appropriée au caractère international de la situation.

92. Parmi les prévisions auxquelles l'on peut se risquer, le règlement des conflits interterritoriaux passera par la formulation, au niveau central, de règles de conflit de type simple, propres à rattacher la situation à l'un ou l'autre ordre partiel indifféremment. Si cette règle exigeait plutôt une convergence de facteurs dans un système juridique partiel pour désigner celui-ci — hypothèse de la règle dite conditionnelle —, elle nécessiterait une règle subsidiaire dans tous les cas où ferait défaut la convergence exigée, à moins que le droit central ne régisse les situations mixtes ainsi abandonnées par le droit communautaire ou régional. Rien n'empêcherait par ailleurs les communautés et les régions, à l'intérieur de la sphère délimitée par la règle de conflit interterritorial, de restreindre le domaine d'application spatiale de leurs normes matérielles au moyen d'un critère supplémentaire et, partant, de soumettre les situations exclues à un régime distinct, normalement moins impératif.

Une prévision plus délicate concerne l'éventualité d'une confirmation de la priorité de principe accordée par la Cour de cassation parmi les textes normatifs en conflit, aux règles matérielles liées à une région unilingue sur celles liées à une région bilingue. Semblable confirmation clarifierait la tendance centrifuge inhérente au système juridique belge.

Enfin, on ne peut taire la question de l'applicabilité des normes communautaires ou régionales aux situations privées internationales : celle-ci soulève des problèmes délicats, tant sur le plan de la technique de solution à adopter que sur celui du contenu des règles de conflit.

* * *

Nul doute que la présente configuration de l'ordre juridique belge subdivisé en plusieurs sphères normatives à base territoriale constitue un laboratoire d'un intérêt exceptionnel pour la recherche, aussi bien en droit constitutionnel qu'en droit international privé. Au praticien, on souhaite que la mise en place définitive d'un organe juridictionnel, compétent pour statuer sur les conflits de compétences spatiales, confirme l'abandon des expédients au bénéfice d'orientations générales, et explicites, prises en pleine connaissance des déterminants politiques et techniques du droit des conflits interterritoriaux.

TABLE DES MATIERES

Introduction 281

1. La Belgique, Etat à système juridique non unifié. — 2. Conflits de compétence matérielle, compétence spatiale, conflits internes, conflits internationaux, conflits interterritoriaux, conflits interpersonnels, situations « mixtes ». — 3. Objet et plan de l'étude.

Chapitre premier. — **L'apparition des conflits interterritoriaux en Belgique** 288

4. Plan du chapitre.

Section I : *Les conflits internes en Belgique* 288

§ 1. Les situations génératrices 288

5. Influence du caractère non unifié du système juridique sur les rapports entre particuliers ou entre ceux-ci et l'administration.

A) Compétences des communautés 289

6. Radiodiffusion. — 7. Sports. — 7*bis* et 8. Enseignement. — 9. Emploi des langues en matière administrative. — 10. Emploi des langues dans les entreprises. — 11. Matières « personnalisables ».

B) Compétences des régions 295

12. Enlèvement et traitement des déchets. — 13. Placement des travailleurs. — 14. Protection et conservation de la nature. — 15. Logement.

C) Efficacité spatiale des actes publics 296

16. Autorisations, reconnaissances et agréments accordés par une communauté ou par une région.

§ 2. Des conflits interterritoriaux 297
17. La condition de territorialité énoncée par la Constitution et par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. — 18. Conséquences apparentes.

Section II : *Les conflits internes en droit comparé* 300
19. Plan de la section.

§ 1. Les systèmes juridiques non unifiés 300
20. Leur diversité. — 21. Typologie classique des systèmes non unifiés. Classification proposée.

A) Les systèmes non unifiés à législateur unique 301
22. Vrais ou faux conflits de lois ? — 23. Réception ou établissement de systèmes partiels à base territoriale ou personnelle. Autres distinctions possibles.

B) Les systèmes non unifiés des Etats composés 304
24. Etats composés, collectivités composantes et ordres juridiques partiels. Importance de la décentralisation juridictionnelle. — 25. Système « équilibrés » ou « déséquilibrés ». Autres distinctions possibles.

§ 2. Les techniques de coordination de l'applicabilité spatiale 307
26. Le principe de coordination, élément distinctif du conflit interne par rapport au conflit international de lois.

A) Diversité des techniques de coordination 308
27. Règles de conflit de lois et règles matérielles adaptées aux situations « mixtes ».

B) Contenu des règles de coordination 309
28. Mouvement centripète ou centrifuge au sein du système juridique non unifié. — 29. Comparaison des systèmes pluriterritoriaux à cet égard. — 30. Comparaison des systèmes pluripersonnels à cet égard.

C) Divergences de contenu entre les règles de conflit interne et les règles de conflit international 313
31. La règle de conflit de lois dans les conflits internes et dans les conflits internationaux. — 32. Difficultés techniques de transposition des règles de conflit international dans les conflits internes. — 33. Perspective égalitaire ou inégalitaire des règles de conflit interne ou international, spécialement lorsque les unes et les autres sont édictées par l'autorité centrale. — 34. Exemples de la promotion d'un système partiel par la règle centrale de conflit interne. — 35. Suite. Rôle de la règle centrale de conflit interne à forme conditionnelle. — 36. Configuration particulière de la catégorie de rattachement utilisée par la règle centrale de conflit interne. — 37. Conclusion.

Section III : *La répartition territoriale des compétences en Belgique* 319
38. Plan de la section.

§ 1. L'exclusivité territoriale de la compétence 320
A) Le partage territorial des compétences 320
39. La conception de la Cour de cassation. — 40. Critique. Nécessité d'admettre des compétences territorialement exclusives

en Belgique. Conviction implicite du Constituant et du législateur spécial à cet égard.

B) Les facteurs de rattachement admissibles 323

41. Facteurs territoriaux de rattachement à l'assise territoriale des communautés et des régions. — 42. Exclusion des facteurs personnels de rattachement qui pourraient porter atteinte à l'homogénéité linguistique ou à l'intégrité territoriale des collectivités composantes. — 43. Admissibilité d'un rattachement personnel lorsque la situation visée ne se localise pas dans une région unilingue. La langue usitée, critère de l'appartenance ou indigénat communautaire. — 44. Possibilité d'« espaces libres » créés par le jeu de facteurs de rattachement conditionnels. Soumission de ces « espaces libres » au droit de l'Etat central, immuable ou modifiable selon les matières.

§ 2. La formulation des règles de conflit interterritorial 328

A) Les auteurs 329

45. La Constitution ne contient qu'une règle particulière de conflit interterritorial ... — 46. et renvoie au législateur spécial l'élaboration des règles de répartition territoriale des compétences. — 47. Portée des dispositions d'applicabilité spatiale contenues dans le droit communautaire ou régional.

B) Les interprètes 334

48. Rôle des juridictions et des Chambres législatives. — 49. L'attitude du juge judiciaire ou administratif. — 50. La section des conflits de compétence du Conseil d'Etat dans l'impossibilité de fonctionner. — 51. La future Cour d'arbitrage. — 52. La procédure transitoire de règlement des conflits.

Chapitre II. — **La solution des conflits interterritoriaux en Belgique** 339

53. Plan du chapitre.

Section I : *Les solutions actuelles* 339

§ 1. La jurisprudence sur l'emploi des langues dans les entreprises 339

54. Variété des techniques de solution.

A) Utilisation d'un critère temporel 339

55. Présentation de l'argument. — 56. Critique. Méprise sur le sens d'un conflit dans le temps. — 57. Suite. Problèmes non résolus de conflit transitoire.

B) Utilisation d'un critère territorial 342

58. Pluralité des techniques utilisées. — 59. Utilisation d'une règle centrale de répartition. — 60. Interprétation unilatérale des textes en présence dans la jurisprudence. — 61. Suite. La résolution sénatoriale du 1er avril 1981. — 62. Analyse de la portée de la résolution. — 63. Application de l'interprétation sénatoriale dans la jurisprudence.

C) Utilisation d'un critère matériel 346

64. L'arrêt de cassation du 30 mars 1981. — 65. Analyse de la portée de l'arrêt.

D) Utilisation d'un critère personnel 348

66. Définition de l'argument. — 67. Applications.

§ 2. Appréciation critique 349

A) Emploi des langues dans les entreprises 350

68. Hétérogénéité des solutions.

B) Autres matières 350

69. Conceptions restrictives de la compétence spatiale. — 70. Applications.

Section II : *Les solutions prévisibles* 352

71. Exclusion probable des règles matérielles spéciales et des critères matériels de répartition des compétences spatiales.

§ 1. Choix du facteur de rattachement en matière d'emploi des langues dans les entreprises 353

A) Incidence des objectifs poursuivis 353

72. Recherche de la volonté de l'auteur de la règle de conflit interterritorial.

B) Incidence de la praticabilité des facteurs choisis 354

73. Avantages du siège de l'entreprise.

C) Incidence du droit international privé 355

74. Difficultés liées à l'emprunt des techniques de cette discipline.

§ 2. Traits généraux des règles de répartition prévisibles 356

A) Modalités techniques des règles de répartition 357

75. Présentation des modalités techniques. — 76. Utilisation de facteurs de rattachement de type rigide et simple. — 77. Propriétés des catégories de rattachement prévisibles.

B) Contenu des règles de répartition 359

78. Dans les matières linguistiques, culturelles, éducatives et « personnalisables ». — 79. Dans les matières régionales. — 80. Régime des autorisations en vue de l'exercice d'un droit subjectif.

Section III : *Les situations privées internationales* 361

§ 1. La jurisprudence sur l'emploi des langues dans les entreprises 361

81. Rareté des cas rencontrés.

§ 2. Incidences des techniques de droit international privé 362

82. Nécessité de recourir à une règle de droit international privé.

A) Les règles de conflit de lois applicables à la relation privée 363

83. Technique de l'interaction de la règle de conflit interne et de la règle de conflit international. — 84. Technique de l'exclusion des règles de conflit interne vis-à-vis des situations internationales.

B) Des règles d'applicabilité propres aux attributions communautaires ou régionales 366

85. Ecarts entre les catégories du droit international privé et les catégories du droit interterritorial. — 86. Création de règles de conflit international appropriées. — 87. Technique de l'utilisation de la règle de conflit interne comme règle de conflit international. — 88. Pluralité des techniques offertes au juge belge et respect du choix de ce dernier par le juge étranger.

Conclusion 368

89. Insatisfaction devant la pratique belge des conflits interterritoriaux. Développement constant de ces conflits. — 90. Originalité du conflit interne de lois par rapport au conflit international de lois. — 91. Importance de la technique de la règle de conflit. — 92. Contenu probable de ces règles.