Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 138.863 du 23 décembre 2004
A. 77.798/XII-1101

En cause : 1. Jacques BOLLE,
2. Roland BUYTAERS,
3. Pierre LENDERS,
ayant élu domicile chez
Mes P. Legros et J. Sohier, avocats,
ayant leur cabinet à 1000 Bruxelles,
avenue Emile De Mot, 19

contre :

la RÉGION FLAMANDE,
ayant élu domicile chez
Me P. Van Orshoven, avocat,
ayant son cabinet à 1000 Bruxelles,
rue de l'Association, 57-59.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 mars 1998 par laquelle Jacques Bolle, Roland Buytaers et Pierre Lenders demandent l'annulation de la circulaire BA-97/22 du Ministre flamand des Affaires intérieures du 16 décembre 1997 relative à l'emploi des langues dans les administrations communales de la région linguistique néerlandaise;

Vu l'arrêt n/ 75.040 du 10 juillet 1998 mettant la Communauté flamande hors de cause, rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservant les dépens relatifs à la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 28 juillet 1998 par les requérants;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu le rapport de Mme P. De Somere, auditeur;

Vu l'ordonnance du 7 mai 2002 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 21 juin 2004, fixant l'affaire à l'audience du 19 octobre 2004;

Entendu M. D. Verbiest, président de chambre, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me P. Legros, avocat, qui comparaît pour les requérants et Mes P. Van Orshoven et B. Staelens, avocats, qui comparaissent pour la partie défenderesse;

Entendu Mme P. De Somere, auditeur, en son avis contraire;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Par une note du 30 octobre 1997, le Ministre flamand des Affaires intérieures invite l'Administration des affaires intérieures à élaborer une circulaire "fournissant à l'intention des administrations locales des directives en vue d'une application correcte de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative".

1.2. Le 16 décembre 1997, le ministre arrête le texte définitif de la circulaire BA-97/22 attaquée en l'espèce relative à l'"emploi des langues dans les administrations communales de la région linguistique néerlandaise".

1.3. La circulaire est adressée aux gouverneurs de province et, "pour information, aux collèges des bourgmestre et échevins".

1.4. L'"Introduction" (I) contient des considérations consacrées à la division de la Belgique en régions linguistiques et aux "facilités" que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (dénommées ci-après : "lois linguistiques") prévoient, entre autres, pour les communes périphériques.

Il s'agit entre autres des considérations suivantes :

> "Certaines communes de la région de langue néerlandaise accordent des facilités aux francophones. Ces facilités n'affectent pas l'unilinguisme de la région concernée. Elles impliquent que, pour un nombre limité d'opérations précisément définies, l'autorité doit déroger à la règle générale (la langue de la région est la langue de l'administration) en faveur des administrés qui donnent la préférence au français, la plupart du temps sur simple demande expresse.
> (...)
> Vu ces principes, qui étaient à la base des L.L.C. (lois linguistiques coordonnées), les francophones habitant la région de langue néerlandaise, dans les communes dotées d'un régime linguistique spécifique ne peuvent - dans les cas où les L.L.C. leur offrent la possibilité d'utiliser le français - faire usage de cette facilité que pour autant qu'ils en formulent chaque fois la demande expresse.
> (...)
> Il n'empêche que le but originel des facilités, à savoir procurer un instrument d'intégration, ne change pas : on peut considérer que les francophones qui ne recourent pas de manière récurrente aux facilités ont acquis entre-temps une connaissance suffisante de la langue de la région ou à tout le moins qu'ils acceptent qu'on s'adresse à eux oralement ou par écrit en néerlandais";

Suit un exposé (II : "Règles relatives à l'emploi des langues dans les services locaux") de la conception qu'a le ministre de la façon dont les lois linguistiques règlent l'emploi des langues dans la région de langue néerlandaise, d'une part, pour les services locaux des communes sans régime linguistique spécifique, des communes de la frontière linguistique et des communes périphériques et, d'autre part, pour les réunions des conseils communaux, des collèges des

bourgmestre et échevins, des commissions communales et des conseils consultatifs dans les communes de la frontière linguistique et les communes périphériques.

Sont annexés à cet exposé les tableaux récapitulatifs suivants :

"II.A. Services d'une commune sans régime spécifique dans la région de langue néerlandaise

(...)

II.B. Services des communes de la région de langue néerlandaise faisant partie des communes de la frontière linguistique et des communes périphériques

1.	- services intérieurs (usage interne) - rapports avec les services dont ils relèvent - rapports avec d'autres services de la région de langue néerlandaise et de la région de Bruxelles-Capitale	NÉERLANDAIS
2.	rapports avec les particuliers	NÉERLANDAIS (à titre d'exception, le particulier peut choisir le FRANÇAIS à sa demande expresse, à réitérer chaque fois)
3.	en ce qui concerne les communes périphériques, les rapports avec les entreprises privées dont le siège d'exploitation est établi dans une commune de la région de langue néerlandaise sans régime linguistique spécifique	NÉERLANDAIS
4.	confection d'actes concernant les particuliers habitant les communes de la frontière linguistique ou les communes périphériques de Rhode-St-Genèse et Wezembeek-Oppem	NÉERLANDAIS Rem. : tout intéressé peut obtenir du service qui a dressé l'acte, une traduction française certifiée exacte, valant expédition ou copie conforme

5.	confection d'actes concernant les particuliers habitant les communes périphériques de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel	NÉERLANDAIS (à titre d'exception, le particulier peut choisir le FRANÇAIS à sa demande expresse, à réitérer chaque fois)
6.	certificats à délivrer aux particuliers habitant les communes de la frontière linguistique ou les communes périphériques	NÉERLANDAIS (à titre d'exception, le particulier peut choisir le FRANÇAIS à sa demande expresse, à réitérer chaque fois)
7.	déclarations, autorisations et permis à délivrer aux particuliers	NÉERLANDAIS dans les communes de la frontière linguistique NÉERLANDAIS dans les communes périphériques (à titre d'exception, le particulier peut choisir le FRANÇAIS à sa demande expresse, à réitérer chaque fois)
8.	- avis destinés au public - communications	En PRINCIPE, emploi de la langue de la région. Par dérogation, emploi du NÉERLANDAIS et du FRANÇAIS dans les communes périphériques et les communes de la frontière linguistique (art. 11, § 2 et art. 24 L.L.C.) AVEC PRIORITÉ AU NÉERLANDAIS DANS LES COMMUNES DE LA FRONTIÈRE LINGUISTIQUE[6]
9.	formulaires destinés au public	NÉERLANDAIS dans les communes de la frontière linguistique[7] NÉERLANDAIS et FRANÇAIS (art. 24 L.L.C.) dans les communes périphériques

(6) C.P.C.L. n/ 604 du 10 juin 1965.

(7) C.E., n/ 14.241 du 12 août 1970.

II.C. Emploi des langues dans les réunions du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins et dans les réunions des commissions, conseils consultatifs, organes consultatifs, etc., institués par le conseil communal ou par le collège des bourgmestre et échevins dans les communes périphériques et les communes de la frontière linguistique.

(...)".

Un chapitre III de la circulaire ("Un mot d'explication concernant les notions utilisées et les responsabilités organisationnelles au sein de l'administration communale") dispose en outre ce qui suit :

"III.1. Notions

1.1. Avis et communications destinés au public

- les avis sont des annonces affichées de manière bien visible sur les murs des bâtiments et bureaux administratifs ou à tout autre endroit dans le but de fournir des informations aux personnes qui fréquentent ces bâtiments, bureaux ou lieux.

Ils peuvent entre autres être taillés, gravés, peints, imprimés, dactylographiés, écrits ou être reproduits par des appareils lumineux. Ils peuvent avoir une certaine dimension ou ne se composer que d'un seul mot (...).

- les communications sont des informations qui sont diffusées sous quelque forme que ce soit. Leur portée peut être générale ou limitée à un public déterminé.

1.2. Formulaires destinés au public

Les formulaires destinés au public sont des textes imprimés incomplets qui doivent être complétés par le public même.

1.3. Rapports avec les particuliers

Par rapports avec les particuliers, on entend tant les relations orales qu'écrites.

Les habitants des communes périphériques et des communes de la frontière linguistique peuvent demander que les contacts avec leur administration communale s'effectuent en français. Les facilités que les L.L.C. accordent doivent toutefois être appliquées de manière restrictive, ce qui implique que le particulier doit chaque fois demander expressément à pouvoir utiliser le français. En fin de compte, les facilités ont été instaurées afin de promouvoir l'intégration des francophones dans la région de langue néerlandaise.

Dans la pratique, cela signifie que tout service local établi dans les communes à facilités utilise le néerlandais dans ses rapports avec les habitants de ces mêmes communes.

Le français est uniquement utilisé lorsqu'un habitant d'une commune périphérique ou d'une commune de la frontière linguistique en fait chaque fois la demande expresse.

Dans ce contexte, il importe de souligner à nouveau le caractère exceptionnel des facilités. Cela signifie dès lors que les facilités ne sont pas accordées automatiquement et de manière permanente. Elles doivent être demandées à chaque fois. Il est donc exclu que les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français reçoivent automatiquement à nouveau les documents en français par la suite. En effet, l'emploi des langues par un particulier n'est pas un élément statique. On peut supposer que l'intéressé s'est intégré entre-temps et qu'il a du néerlandais une maîtrise suffisante pour accepter qu'on s'adresse à lui en néerlandais, oralement ou par écrit.

À titre d'exemple : les avertissements-extraits de rôle concernant les taxes communales (ex. la taxe sur les déchets ménagers) sont par conséquent toujours rédigés en néerlandais. La loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales s'applique intégralement à l'avertissement-extrait de rôle initial.

Les habitants qui ont demandé un exemplaire en français reçoivent par la suite de nouveau un exemplaire en néerlandais. Si nécessaire, ils peuvent une nouvelle fois demander un exemplaire en français.

1.4. Actes concernant les particuliers

Les actes sont toutes les pièces qui servent à établir un acte juridique.

a) communes de la frontière linguistique

(...)

b) communes périphériques

* Pour les pièces destinées aux particuliers habitant Rhode-Saint-Genèse et Wezembeek-Oppem, les actes sont rédigés en néerlandais. Tout intéressé habitant une commune de la frontière linguistique peut obtenir du service qui a dressé l'acte, et ce sans frais supplémentaires et sans justifier sa demande, une traduction française certifiée exacte, valant expédition ou copie conforme.

* Pour les pièces destinées aux particuliers habitant Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel, les actes sont rédigés en néerlandais ou en français, selon le désir de l'intéressé.

1.5. Certificats, déclarations, autorisations et permis destinés aux particuliers

Les certificats sont des attestations écrites délivrées par un service public qui établissent la réalité d'une chose (par ex., des quittances). Par déclarations, on entend des documents officiels délivrés par les services publics.

Les autorisations sont des documents officiels délivrés par un service public et qui accordent une autorisation déterminée. Les autorisations peuvent être délivrées sous la forme d'une concession (par ex. une concession d'emplacement sur les marchés).

Dans les communes de la frontière linguistique, les déclarations, autorisations et permis sont uniquement délivrés en néerlandais. Dans ces communes, les certificats peuvent être délivrés en français, sur demande expresse.

Dans les communes périphériques, les certificats, déclarations, autorisations et permis sont délivrés en néerlandais, à moins qu'un particulier demande expressément un document rédigé en français.

III.2. Responsabilités

Tout d'abord, tous les mandataires communaux assermentés sont obligés, dans l'exercice de leurs fonctions, de se conformer aux dispositions des L.L.C.

En ce qui concerne l'organisation pratique des services, nous attirons l'attention sur le fait qu'en vertu de l'article 26*bis*, § 2, de la nouvelle loi communale, le secrétaire est chargé de la direction des services et, sauf les exceptions prévues par la loi, il est le chef du personnel.

En cette qualité et avec les moyens mis à sa disposition, il veillera à prendre les dispositions pratiques nécessaires afin que les lois linguistiques soient scrupuleusement respectées.

En ce qui concerne les opérations financières des communes, l'article 136 de la nouvelle loi communale charge le receveur d'effectuer, seul et sous sa responsabilité, les recettes communales et d'acquitter les dépenses. Sa responsabilité personnelle implique que dans l'exercice de ses fonctions, il accomplit ses missions dans le respect de toutes les dispositions légales, et notamment des lois linguistiques".

La circulaire se termine par un chapitre IV ("Contrôle"), qui s'énonce comme suit :

> "En ce qui concerne les administrations communales, le contrôle du respect des lois linguistiques relève de la tutelle administrative ordinaire, qui est du ressort du Ministre flamand des Affaires intérieures.
>
> Les autorités qui ont la tutelle administrative dans leurs attributions veilleront scrupuleusement à l'application correcte de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative, tant en ce qui concerne la validité des actes administratifs que leurs incidences budgétaires et financières. Dans ce contexte, les gouverneurs des provinces dont le ressort s'étend aux communes périphériques ou aux communes flamandes de la frontière linguistique se voient attribuer un rôle particulier.
>
> Dans le cadre de la tutelle administrative générale, ces gouverneurs peuvent suspendre des décisions contraires aux L.L.C. En ce qui concerne les administrations communales, les gouverneurs du Brabant flamand et du Limbourg ont, en tant que commissaire du Gouvernement flamand, une compétence d'annulation des décisions prises par des organes communaux en méconnaissance des L.L.C., et ce respectivement dans les six communes périphériques et à Fourons. En ce qui concerne Fourons, cette compétence d'annulation n'est absolue que si la décision est exclusivement annulée pour cause de violation des lois linguistiques.
>
> Le Gouvernement flamand part du principe que, pour chaque citoyen de la région de langue néerlandaise, l'emploi correct des langues par son administration communale procure la plus grande garantie pour sa propre sécurité juridique.
>
> Je vous prierais, Madame le Gouverneur, Monsieur le Gouverneur, de veiller au respect strict de la législation concernant l'emploi des langues en matière administrative";

2. Objet du litige

Considérant que la requête introductive d'instance demande l'annulation de "l'acte attaqué"; que cette demande est réitérée dans le mémoire en réplique; que le rapport de l'auditorat constate que l'arrêt précité, qui statue sur la demande de suspension, délimite l'objet de cette demande; que ce rapport observe que les requérants ne contestent cette limitation ni dans leur demande de poursuite ni dans leur mémoire en réplique et qu'ainsi le rapport limite l'objet de la demande aux rubriques suivantes de la circulaire :

> "au chapitre II.B. Services des communes de la région de langue néerlandaise faisant partie (...) des communes périphériques

2.	rapports avec les particuliers	NÉERLANDAIS (à titre d'exception, le particulier peut choisir le français à sa demande expresse, à réitérer chaque fois)

5.	confection d'actes concernant les particuliers habitant les communes périphériques de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel	NÉERLANDAIS (à titre d'exception, le particulier peut choisir le français à sa demande expresse, à réitérer chaque fois)
6.	certificats à délivrer aux particuliers habitant (...) les communes périphériques	NÉERLANDAIS (à titre d'exception, le particulier peut choisir le français à sa demande expresse, à réitérer chaque fois)
7.	déclarations, autorisations et permis à délivrer aux particuliers	NÉERLANDAIS dans les communes périphériques (à titre d'exception, le particulier peut choisir le français à sa demande expresse, à réitérer chaque fois)

- au chapitre premier, Introduction, les dispositions correspondantes, notamment les mots 'généralement à leur seule demande expresse' (p. 2, alinéa 4, dernier membre de phrase), les mots 'dans la mesure où ils en font expressément la demande à chaque fois' (p. 3, alinéa 1er, dernier membre de phrase) et les mots 'réitérée dans chaque cas' (p. 3, alinéa 3, neuvième ligne)

- au chapitre III. Un mot d'explication concernant les notions utilisées et les responsabilités organisationnelles au sein de l'administration communale, les dispositions correspondantes, à savoir aux points III.1.3. et III.1.5.";

Considérant qu'au titre de dernier mémoire, les requérants ont uniquement adressé un courrier au Conseil dans lequel ils font référence à leurs "écrits de procédure" et aux "conclusions du rapport"; qu'en outre ils n'ont plus soulevé, à l'audience, l'objet du litige ni le point de vue de l'auditorat en la matière; qu'il faut présumer en conséquence que l'objet du litige, de l'accord des requérants, est limité à l'objet défini dans le rapport de l'auditorat;

3. <u>De la procédure</u>

Considérant que, dans leur requête introductive d'instance, après l'exposé de leur premier moyen, les requérants demandent que l'examen de l'affaire soit renvoyé à l'assemblée générale de la section d'administration en application de l'article 93 des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que cette demande est fondée sur le fait que le premier moyen visé est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution;

Considérant que cette demande n'est pas accueillie; qu'il n'est pas souscrit à la thèse des requérants dans la mesure où ils entendraient déduire de l'article précité qu'il prévoit un examen de l'affaire par l'assemblée générale, cette disposition légale permettant uniquement une décision préjudicielle de l'assemblée générale de la section d'administration; que, dans la mesure où, par leur demande, ils souhaitent obtenir une décision de l'espèce, le Conseil n'est pas tenu, en l'occurrence, de poser une question préjudicielle en application de l'article 93, alinéa 3, précité, le recours n'étant pas recevable, ainsi qu'il apparaîtra ci-après;

4. Recevabilité

4.1.1. Considérant que la partie défenderesse soulève à titre d'exception que la circulaire attaquée "n'est pas un 'acte ou règlement' préjudiciable susceptible d'annulation", au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État"; qu'elle soutient entre autres à cet égard que :

> "Il est certes au pouvoir du Conseil d'État d'annuler une circulaire, mais exclusivement s'il s'agit d'une circulaire 'réglementaire' et non d'une circulaire interprétative, 'qui n'a d'autre objet et d'autre portée que de rappeler et/ou d'expliciter la législation et la réglementation existantes, et d'y associer éventuellement des recommandations, et qui n'a pas l'intention de rendre obligatoires les interprétations ou directives qu'elle renferme' ou 'qui ne comporte que des directives que l'autorité de tutelle s'impose à elle-même', mais qui, en quelque sorte, est communiquée aux communes 'à titre préventif' pour leur permettre de conformer leur comportement à l'attitude qu'adoptera l'autorité de tutelle' (...).
>
> Il faut tout d'abord qu'une circulaire 'réglementaire' règle quelque chose, et partant qu'elle complète ou modifie la législation existante sur certains points.
>
> La question cruciale est donc de savoir si la circulaire attaquée, et plus précisément ses passages dénoncés, va au-delà de l'interprétation des mots 'selon le désir de l'intéressé' figurant aux articles (...) 26 et 28 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966. La réponse à cette question dépend de celle de savoir si la teneur de la circulaire sur ce point - 'pour autant qu'ils en formulent chaque fois la demande expresse' et 'recourent de manière récurrente aux facilités' - se concilie avec cette notion légale.
>
> Du point de vue de la langue, tel est incontestablement le cas, les mots 'formulent chaque fois la demande expresse' exprimant de toute évidence un 'désir'. Ensuite, force est de constater que les travaux préparatoires des lois linguistiques n'ont jamais indiqué qu'un 'désir unique' suffirait pour que l'intéressé soit administré en français pour le reste de sa vie dans une commune dont la langue administrative est, par hypothèse, le néerlandais, et dans laquelle il est censé s'adapter.
>
> À supposer même que l'on puisse discuter d'une autre interprétation, selon laquelle ce désir n'est exprimé que pour autant que de besoin, à savoir dans la mesure où l'intéressé ne maîtrise pas (encore) le néerlandais, et que ce

> désir doit donc nécessairement être réitéré (...), la circonstance qu'en tout état de cause elle n'excède pas la notion légale de 'désir' et donc 'exprime ce qui est déjà inscrit dans l'ordre juridique' (...) a pour effet que la circulaire attaquée n'est rien de plus qu'une circulaire interprétative qui n'est pas un acte préjudiciable susceptible d'annulation par le Conseil d'État";

Considérant que les requérants rétorquent dans leur mémoire en réplique que les circulaires interprétatives sont également susceptibles d'annulation lorsqu'elles ont une portée générale et entendent imposer une interprétation comme étant la seule valable, qu'en l'occurrence la circulaire attaquée impose de nouvelles règles; qu'à cet égard, les requérants font valoir ce qui suit :

> "1/ Il ressort de nombreux extraits de la circulaire attaquée qu'elle ne se borne pas à donner de simples directives aux autorités communales, mais impose également quelques nouvelles règles, notamment l'usage exclusif du néerlandais dans les rapports entre les communes à facilités et les particuliers et pour la confection des actes concernant ces derniers, sauf demande expresse réitérée d'utiliser le français à leur égard.
>
> On peut difficilement nier, ce qui n'est pas le cas, que, sur ce point, la circulaire attaquée modifie l'interprétation des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative que l'ensemble des autorités et, notamment, les autorités de tutelle de la Région flamande ainsi que la Commission permanente de contrôle linguistique, ont toujours donnée jusqu'à ce jour.
>
> La jurisprudence constante de la Commission permanente de contrôle linguistique va notamment dans le sens de l'obligation, pour les autorités, de s'adresser en français au particulier dont elles ont connaissance qu'il utilise cette langue.
>
> (...)";

4.1.2. Considérant que la partie défenderesse soulève une autre exception tirée du défaut d'intérêt des requérants au recours, entre autres parce que ces derniers "ne formulent pas la moindre critique de fond à l'égard des commentaires donnés dans la circulaire attaquée", et n'admet pas que les requérants auraient donc un intérêt légitime à ce que ces "commentaires non contestés soient distraits de l'ordre juridique";

Considérant que, dans leur mémoire en réplique, les requérants ne répondent pas directement à cette branche de l'exception;

4.2. Considérant, en ce qui concerne la première exception, que conformément à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section d'administration du Conseil n'est habilitée qu'à annuler les "actes et règlements" des autorités administratives; que seuls sont ainsi visés les

actes qui, unilatéralement, font naître ou empêchent des effets juridiques; que le présent litige a pour objet une circulaire ministérielle; qu'en principe, ces circulaires ne sont pas susceptibles d'annulation dès lors, précisément, qu'elles ne sont pas fondées à modifier l'ordre juridique;

Considérant que, selon son auteur, la circulaire attaquée en l'espèce entend faire appliquer les lois linguistiques comme il sied en droit et mettre un terme à une certaine pratique d'exécution de ces lois qui s'appuie sur une autre interprétation, erronée, selon lui; qu'ainsi la circulaire ne postule qu'une seule interprétation valable des lois linguistiques et charge le gouverneur de veiller au "respect strict" de celles-ci, interprétation que les communes peuvent difficilement ignorer, vu les éventuelles mesures de tutelle administrative, et qui a en outre des effets sur la situation juridique des justiciables concernés; que, par conséquent, vu sa portée générale et son caractère impératif, cette circulaire ne peut pas être exclue d'emblée de la catégorie des actes susceptibles d'annulation, même si la partie défenderesse la qualifie d'interprétative; qu'elle présume en effet que la circulaire ne fait qu'expliciter les dispositions énoncées dans les lois linguistiques; que, toutefois, en l'espèce, il existait manifestement depuis un certain temps déjà une autre interprétation des lois linguistiques et une pratique s'appuyant sur celle-ci; qu'un changement d'interprétation peut emporter un revirement à ce point radical qu'il peut apparaître comme une modification de la règle concernée proprement dite; que les requérants prétendent que la circulaire instaure de "nouvelles règles"; que, toutefois, s'il s'avérait que l'ancienne interprétation et la pratique administrative qui reposait sur celle-ci n'étaient pas régulières, la circulaire ne pourrait être regardée, dans ces circonstances particulières, comme modifiant la situation juridique, même si, sans doute, elle modifie la situation de fait des intéressés; qu'il y a lieu, dès lors, d'examiner les interprétations précitées afin de pouvoir statuer sur l'exception;

4.3. Considérant, en ce qui concerne la deuxième exception précitée, qu'en vertu de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation n'est recevable que s'il est porté devant le Conseil par une partie justifiant d'un intérêt; que la partie défenderesse fait justement observer que cet intérêt doit être légitime; que cette exception et l'examen de l'intérêt que le Conseil d'État est également tenu d'effectuer d'office requièrent de répondre à la question de savoir si en l'occurrence les requérants justifient d'un pareil intérêt à l'annulation qu'ils demandent dans l'hypothèse où la pratique administrative qu'ils souhaitent voir

perpétuer et l'interprétation sur laquelle ils appuient cette pratique ne seraient elles-mêmes pas régulières;

4.4. Considérant que l'appréciation des deux exceptions requiert dès lors d'examiner les interprétations des lois linguistiques que chacune des parties préconise, du moins dans la mesure où elles sont pertinentes dans le cadre du litige tel qu'il est limité dans son objet au point 2 ci-dessus;

Considérant qu'en ce qui concerne ces interprétations, les requérants partent manifestement du principe que l'interprétation et la pratique administrative s'en inspirant, qu'ils préconisent, sont consacrées de telle manière par l'article 129, § 2, premier tiret, de la Constitution, qu'il est même devenu absolument impossible de les modifier, si ce n'est par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution; que cette thèse apparaît également dans la deuxième branche de leur troisième moyen qui est pris de la violation de l'article 129, § 2, précité;

Considérant que l'article 129 de la Constitution s'énonce comme suit :

> "§ 1er. Les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour :
> 1° les matières administratives;
> 2/ (...)
> § 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne :
> - les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés. Pour ces communes, une modification aux règles sur l'emploi des langues dans les matières visées au § 1er ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa (...)";

que la disposition constitutionnelle citée fait uniquement mention de "règles" sur l'emploi des langues en matière administrative auxquelles une modification ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution; qu'on n'aperçoit pas pour quel motif cette disposition constitutionnelle, dont l'énoncé est explicite, devrait également s'appliquer à une interprétation déterminée de ces "règles", indépendamment de la question de savoir si cette interprétation et la pratique qui en découle sont effectivement aussi claires

que les requérants les présentent; qu'en tout état de cause il n'apparaît pas, pas plus que les requérants ne soutiennent, que la circulaire avait pour objet de modifier le texte même des lois linguistiques; que l'on ne peut donc souscrire à la thèse des requérants;

4.5. Considérant, comme l'observe justement la partie défenderesse, que ni dans l'"objet du recours", ni dans l'exposé concernant la recevabilité, pas plus que dans un des cinq moyens, la requête introductive d'instance ne met directement en doute l'interprétation proprement dite des lois linguistiques qui ressort de la circulaire; qu'en revanche cette requête répète dans divers moyens le grief selon lequel la circulaire impose de "nouvelles règles contraignantes" à certaines communes ou à leurs habitants, mais n'indique pas de quelle façon ces règles reposeraient sur une interprétation erronée des lois linguistiques; qu'à cet égard, ce n'est que dans un exposé de la deuxième branche du troisième moyen figurant dans leur requête et qui ne forme pas l'essence même de cette branche,, que les requérants font référence à une "jurisprudence constante de la Commission permanente de contrôle linguistique" concernant les communes de la frontière linguistique selon laquelle "un service devrait dresser une liste permettant que les justiciables, qui ont exprimé leur préférence linguistique lors de leur premier contact avec ce service, ne doivent pas chaque fois renouveler leur demande pour bénéficier des facilités offertes par la loi" et qu'ils soutiennent en outre dans cet exposé :

> "Que le principe de la primauté de la langue de chaque région unilingue, énoncé par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et invoqué dans le préambule de l'acte attaqué, est inadéquat, dès lors que ce principe, qu'elle proclame effectivement, n'implique nullement un principe d'exclusivité de la langue de la région unilingue et, partant, n'impose aucunement une interprétation restrictive des facilités (...);
>
> Il faut ajouter que le principe de la liberté de l'emploi des langues, consacré par l'article 30 de la Constitution, implique que chaque dérogation au principe de liberté doit s'interpréter de manière restrictive, comme c'est en général le cas en matière de libertés publiques";

Considérant que, vu la limitation de l'objet de la demande au point 2, l'examen ne peut plus porter que sur la seule interprétation des articles 25, 26 et 28 des lois linguistiques : en effet, la rubrique II.B.2 "rapports avec les particuliers" de la circulaire ne peut se rapporter qu'à l'article 25, les rubriques II.B.6 et II.B.7 à l'article 26 et la rubrique II.B.5 à l'article 28; que, dans leurs dispositions pertinentes dans le cadre du présent litige, ces articles de loi s'énoncent comme suit :

> "Sous-section 1.

Dispositions communes à toutes les communes périphériques.
(...)
Article 25. Les mêmes services emploient dans leurs rapports avec un particulier la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le néerlandais ou le français. (...)
Article 26. Les services susmentionnés rédigent en néerlandais ou en français, selon le désir de l'intéressé, les certificats, déclarations et autorisations délivrés aux particuliers.
(...)
Sous-section 2.
Dispositions particulières aux services locaux établis à Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel.
Article 28. Dans les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel, les actes sont rédigés en néerlandais ou en français, selon le désir de l'intéressé.
(...)";

Considérant que l'article 25 reproduit ci-dessus fait mention de "la langue que l'intéressé utilise" et les articles 26 et 28 du "désir de l'intéressé"; que, manifestement, la pratique évoquée par les requérants repose sur une interprétation de ces articles qui implique que les communes périphériques doivent dresser des listes de justiciables indiquant leur appartenance linguistique; que la circulaire attaquée fait également mention d'une pratique impliquant "que les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français reçoivent automatiquement à nouveau les documents en français par la suite"; que, pour sa part, la partie défenderesse fait mention dans son mémoire en réponse de la "pratique statique" dans de "nombreuses communes de la frontière linguistique et communes périphériques" qui implique "qu'un habitant qui avait un jour demandé un certificat, etc. ..., en français, fût-ce il y a très longtemps, fût-ce une seule fois, et qu'il en avait même été fait mention dans le registre national des personnes physiques, continuait à être servi en français jusqu'à la fin de ses jours"; que les requérants ne contestent pas cette dernière constatation et qu'on peut donc présumer qu'ils situent la pratique évoquée dans le cadre de l'interprétation qu'ils préconisent en ce qui concerne les articles cités des lois linguistiques et qu'ils estiment cette pratique compatible avec ces dispositions;

Considérant que, par contre, la circulaire tient pour "exclu" de s'adresser automatiquement aux intéressés par écrit en français; que la circulaire donne un exemple d'une pratique que son auteur estime correcte concernant les avertissements-extraits de rôle relatifs aux taxes communales qui sont "toujours rédigés en néerlandais", "les habitants qui ont demandé un exemplaire en français recevant par la suite de nouveau un exemplaire en néerlandais" et que "si nécessaire, ils peuvent une nouvelle fois demander un exemplaire en français";

Considérant que la circulaire attaquée s'avère ainsi vouloir uniquement contrecarrer une pratique consistant à ce que, sur la base de l'une ou l'autre forme d'enregistrement, des administrations utilisent constamment le français à l'égard de certains justiciables sans qu'il n'y ait de nouvelle demande expresse pour l'usage de cette langue; qu'en revanche la circulaire ne s'avère pas vouloir empêcher qu'une administration communale réponde en français à un courrier qui lui est adressé dans cette langue ou traite et clôture dans cette même langue un dossier ouvert consécutivement à ce courrier; que la circulaire ne comporte donc pas d'interprétation des termes "la langue que l'intéressé utilise" figurant à l'article 25 des lois linguistiques qui serait pertinente dans le cadre du présent litige et qu'au demeurant les requérants n'attaquent pas non plus la circulaire sur ce point;

Considérant, en ce qui concerne les articles 26 et 28 précités, que ceux-ci ne précisent pas de quelle manière "le désir de l'intéressé" que les documents et actes visés dans ces dispositions lui soient délivrés en néerlandais ou en français doit être notifié à l'administration ni de quelle manière correcte l'administration peut ou doit constater et peut ou doit enregistrer ce désir; qu'afin de vérifier la portée de ces dispositions, il faut les examiner dans le contexte plus large de la législation linguistique en Belgique;

Considérant que, dans son arrêt n/ 26/98 du 10 mars 1998, la Cour d'arbitrage a énoncé ce qui suit à l'égard de cette législation linguistique :

> "B.4.1. Bien que les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative prévoient à l'intention des habitants francophones des communes périphériques une réglementation particulière qui les autorise à utiliser la langue française dans leurs relations avec les services locaux et qui impose à ces services l'obligation d'utiliser la langue française dans les circonstances précisées dans ces lois, cette réglementation ne porte pas atteinte au caractère en principe unilingue de la région de langue néerlandaise à laquelle ces communes appartiennent. Ceci implique que la langue qui doit y être utilisée en matière administrative est en principe la langue néerlandaise et que des dispositions qui autorisent l'emploi d'une autre langue ne peuvent avoir pour effet qu'il soit porté atteinte à la primauté de la langue néerlandaise garantie par l'article 4 de la Constitution";

qu'il en ressort que, pour se conformer à la Constitution, l'interprétation des droits des personnes qui résident dans les communes périphériques et qui souhaitent être administrées en français doit être conciliable avec la primauté du néerlandais dans

ces communes; que contrairement à ce que soutiennent les requérants, la primauté précitée du néerlandais doit bel et bien emporter une interprétation restrictive de ces droits; que l'existence même de tels droits contredit déjà que la primauté équivaudrait à l'"exclusivité" que les requérants mentionnent dans l'exposé précité de leur troisième moyen; qu'enfin, il ne peut se déduire d'une manière générale de l'article 30 de la Constitution, déduction que font injustement les requérants dans cet exposé également, que les droits précités ne peuvent pas s'interpréter de manière restrictive; que l'article 4 de la Constitution a déjà effectivement limité le principe de la liberté de la langue consacré à l'article 30; que, dès lors, la large interprétation de ces droits évoquée ci-dessus, que défendent les requérants, qui sont des habitants d'une telle commune périphérique, n'est pas conciliable avec la primauté précitée du néerlandais; qu'en effet cette interprétation et la pratique administrative précitée qui se fonde manifestement sur celle-ci conduisent en fait à un système de bilinguisme dans lequel les préférences linguistiques des personnes sont fichées; que, par conséquent, l'annulation demandée d'une circulaire, dans la mesure où cette circulaire, comme c'est le cas en l'espèce, entend contrecarrer une interprétation illégitime, ne peut procurer aucun avantage licite aux requérants; qu'un tel avantage repose en effet sur une interprétation inconciliable avec les lois linguistiques, alors qu'en revanche, dans le contexte d'une interprétation nécessairement restrictive du droit de requérir de l'administration qu'elle utilise le français au lieu du néerlandais dans la région unilingue concernée, l'interprétation exprimée dans la circulaire, selon laquelle la demande d'utiliser le français doit être expressément réitérée, est conciliable avec la notion légale de "désir de l'intéressé" inscrite aux articles 26 et 28 des lois linguistiques;

4.6. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'annulation demandée, telle qu'elle est limitée ci-dessus dans son objet, ne peut procurer aucun avantage licite aux requérants et que, dès lors, ceux-ci ne justifient pas de l'intérêt légitime requis en droit à leur recours; que cette constatation suffit en l'occurrence pour déclarer le recours irrecevable,

D É C I D E :

Article 1er.

Le recours est rejeté.

Article 2.

Les dépens de la demande de suspension et du recours en annulation, liquidés à la somme de 1041,15 euros, sont mis à la charge des requérants, à concurrence d'un tiers chacun**.**

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-trois décembre 2004, par la XIIe chambre, composée de :

MM.	D. VERBIEST,	président de chambre,
	E. BREWAEYS,	conseiller d'État,
	C. ADAMS,	conseiller d'État,
Mme	S. DOMS,	greffier.

Le greffier **Le président**

S. DOMS **D. VERBIEST**

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63, ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.