

TRADUCTION OFFICIEUSE

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 241.516 du 17 mai 2018

A. 223.127/Abis-19

En cause : la COMMUNE de KRAAINEM
assistée et représentée par
Mes Jérôme Sohier et Manoël De Keukelaere, avocats,
ayant leur cabinet à 1000 Bruxelles,
avenue Emile De Mot 19
où il est fait élection de domicile

contre :

la RÉGION FLAMANDE
assistée et représentée par
Me Bart Staelens, avocat,
ayant son cabinet à 8000 Bruges
Gerard Davidstraat 46 boîte 1
où il est fait élection de domicile

I. Objet de la demande

1. La demande, introduite le 11 septembre 2017, poursuit la suspension de l'exécution de «la décision ministérielle du 13 juillet 2017 concernant 'l'enregistrement des demandes des habitants désirant être servis en français pour une période déterminée' ».

II. Déroulement de la procédure

2. La partie adverse a déposé le dossier administratif, ainsi qu'une note d'observations.

M. Denis Delvax, premier auditeur, et M. Jurgen Neuts, auditeur, ont rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont été convoquées à l'audience qui s'est tenue le 27 mars 2018.

M. Johan Lust, président de chambre, et Mme Pascale Vandernacht, conseiller d'État, ont fait rapport.

Mes Jérôme Sohier et Manoël De Keukelaere, avocats, qui comparaissent pour la requérante, et Me Bart Staelens, avocat, qui comparaît pour la partie adverse, ont été entendus.

M. Denis Delvax, premier auditeur, et M. Jurgen Neuts, auditeur, ont donné un avis conforme au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

3. Le 20 juin 2014, le Conseil d'État statue, par ses arrêts n^{os} 227.775 et 227.776, sur, respectivement, les affaires A. 208.344/Abis-3 et A. 208.346/Abis-4.

Dans ces arrêts, le Conseil d'État considère notamment ce qui suit en ce qui concerne l'interprétation des articles 25, 26 et 28 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative (ci-après : les lois linguistiques), applicables aux communes de la périphérie :

« [...] le Conseil d'État [est donc saisi] de l'interprétation des dispositions de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative qui s'appliquent aux communes périphériques.

Il s'agit en particulier d'interpréter les dispositions suivantes:

« Section 4

Communes périphériques

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.

[...].'

L'article 25 précité fait état de 'la langue que l'intéressé utilise' et les articles 26 et 28 mentionnent 'le désir de l'intéressé'.

L'article 25 ne précise pas la manière selon laquelle l'administration acquiert la connaissance de la langue que l'intéressé utilise. Les articles 26 et 28 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 ce désir.

Pour vérifier la portée de ces dispositions, il convient de les situer dans le contexte plus large de la réglementation linguistique en Belgique.

Dans son arrêt n° 26/98 du 10 mars 1998, la Cour d'arbitrage (actuellement : Cour constitutionnelle) a déclaré à propos de ladite réglementation linguistique ce qui suit :

'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'.

Plus récemment, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 124/2010 du 28 octobre 2010 (motif B.12), déduit de l'article 16*bis* de la loi spéciale

du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’, la volonté du législateur spécial ‘de réaliser un équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l’État belge’, ‘qui constitue un élément fondamental de l’équilibre institutionnel de l’État belge’ et que s’imposait ‘tant aux législateurs régionaux qu’aux législateurs communautaires, le respect des garanties en faveur des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les communes à statut linguistique spécial’.

Il en ressort que l’interprétation des droits des personnes qui résident dans les communes périphériques et qui souhaitent, dans leurs rapports avec l’autorité communale, l’utilisation du français doit être conciliable avec la primauté du néerlandais dans ces communes et avec la volonté du constituant et du législateur spécial qui a toujours été d’affirmer le caractère unilingue de la région de langue néerlandaise, tout en permettant aux particuliers des communes périphériques d’utiliser la langue française dans leurs rapports avec l’autorité communale. Concilier cet unilinguisme avec les facilités ainsi reconnues nécessite donc un juste équilibre entre les intérêts en présence.

Dans ce contexte, d’une part, une large interprétation de ces droits, préconisée par la requérante, selon laquelle les particuliers qui ont demandé une fois l’emploi du français reçoivent automatiquement à nouveau les documents en français par la suite jusqu’à la fin de leurs jours n’est pas conciliable avec cette primauté; d’autre part, l’interprétation préconisée par le Gouvernement flamand qui consiste à exiger de l’intéressé une démarche spécifique chaque fois qu’il souhaite bénéficier de l’usage du français, restreint de manière disproportionnée les droits garantis aux articles 25, 26 et 28, précités.

Ces deux interprétations sont donc contraires au droit.

Afin de respecter à la fois la primauté du néerlandais dans la région unilingue néerlandaise et les droits garantis aux particuliers des communes périphériques aux articles 25, 26 et 28, précités, il faut considérer que, à défaut de demande spécifique du particulier lors d’un contact verbal ponctuel ou relativement à un document déterminé, ce qui est toujours possible, l’autorité communale doit se référer à la connaissance qu’elle a de la langue du particulier, mais que celui-ci doit porter son désir d’être servi en français à la connaissance de l’administration à intervalle régulier raisonnable. L’autorité communale doit se référer à ce choix, dont elle ne peut prendre connaissance qu’au moyen d’une lettre que le particulier envoie à l’administration communale ou y dépose à cette fin. Ce choix s’applique pendant un délai raisonnable, à savoir pendant une période de quatre ans, à compter de la réception ou du dépôt de la lettre visée à l’administration communale. Après l’expiration de ce délai de quatre ans, le particulier peut renouveler son choix par une lettre adressée à l’administration communale, chaque fois pour une nouvelle période de quatre ans. L’administration communale doit chaque fois, sans délai, envoyer un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné ».

4. Par un courrier du 17 mai 2017, la ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté demande d'office à la partie requérante « de lui communiquer les arrêtés du collège/les délibérations du conseil communal concernant l'application des facilités linguistiques, au sens de l'arrêt du Conseil d'État du 20 juin 2014 ».

Par une lettre du 21 juin 2017, l'administration communale de Kraainem répond que « des arrêtés du collège ou des délibérations du conseil communal n'ont jamais été pris en cette matière ».

Dans un courrier du 13 juillet 2017, la ministre flamande répond ce qui suit :

« [Traduction] Dans votre courrier, vous m'informez que ni le conseil communal ni le collège de la commune de Kraainem n'ont pris de décision à cet égard. J'ai néanmoins appris que la commune de Kraainem a commencé à enregistrer le choix de la langue des habitants, si bien que ces derniers, s'ils le souhaitent, peuvent être servis en français pour une période déterminée.

À cet égard, je souhaiterais attirer votre attention sur les points suivants.

L'instauration d'un système d'enregistrement de l'appartenance linguistique par la commune n'est pas conforme à la primauté du néerlandais dans les communes de la région de langue néerlandaise, telle qu'elle est garantie par l'article 4 de la Constitution et par les articles 25, 26 et 28 des LLC, ainsi qu'exposé dans les circulaires BA 97/22 du 16 décembre 1997 (circulaire Peeters), WE 1998/01 du 3 février 1998 (circulaire Martens), BA-2005/03 du 8 juillet 2005 (circulaire Keulen) et BB 2010/03 du 7 mai 2010 (circulaire Bourgeois).

Ces circulaires ont été adoptées parce qu'il avait été constaté que la pratique administrative de l'époque, qui s'assimilait en substance au bilinguisme, n'était pas conforme au principe de la primauté du néerlandais telle qu'elle est formulée à l'article 4 de la Constitution. Les circulaires ont alors réglé pour la première fois la façon de procéder, à savoir réitérer chaque fois la demande d'être servi en français, et elles ont également précisé expressément que l'enregistrement linguistique n'était pas possible.

Dans ses arrêts n^{os} 138.860 à 138.863 du 23 décembre 2004, le Conseil d'État a rejeté les recours en annulation de la circulaire BA-97/22 du 16 décembre 1997. La teneur de ces arrêts a une nouvelle fois été confirmée dans l'arrêt n^o 184.353 du 19 juin 2008.

Autrement dit, la circulaire BA-97/22 du 16 décembre 1997, notifiée aux collèges des bourgmestre et échevins des communes de la région de langue néerlandaise, et l'interprétation qu'elle contient de la législation

linguistique sont toujours d'application. Il en va de même au demeurant des circulaires WE 1998/01 du 3 février 1998, BA-2005/03 du 8 juillet 2005, ainsi que de la circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010 relative à l'interdiction de l'enregistrement de la préférence linguistique, qui a également été portée à la connaissance des collèges des bourgmestre et échevins des communes de la région de langue néerlandaise.

En outre, la position que le Conseil d'État adopte dans l'arrêt 227.775 du 20 juin 2014 à propos de l'enregistrement linguistique n'est pas revêtue de l'autorité de la chose jugée en ce qu'elle n'est pas indissociablement liée au dispositif de l'arrêt. En effet, l'annulation paraît reposer seulement sur la constatation que la décision de ne pas nommer Mme Caprasse est dépourvue d'un 'fondement matériel adéquat' dans la mesure où cette décision 'juge exclusivement les qualités morales de la [candidate bourgmestre] sur la base d'une intention présumée de celle-ci concernant l'attitude à adopter à l'égard d'un problème juridique spécifique, exprimée après une discussion avec le gouverneur de province, sans qu'aucun manquement de fait et concret puisse lui être reproché'. La position adoptée dans l'arrêt concernant l'application des LLC (notamment des articles 25, 26 et 28) doit donc manifestement être considérée comme un *ober dictum*. Elle ne peut être revêtue de l'autorité ou de la force de la chose jugée.

Dès lors, les facilités accordées par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative doivent être appliquées d'une manière restrictive, ce qui implique que, dans ses relations avec les services locaux d'une commune périphérique, le particulier est tenu de demander chaque fois expressément l'utilisation du français. En fin de compte, les facilités ont été instaurées pour promouvoir l'intégration des francophones dans la région de langue néerlandaise. Il en résulte dans la pratique que tout service local établi dans les communes à facilités utilise le néerlandais dans ses relations avec les habitants de ces communes. C'est uniquement lorsqu'un habitant d'une commune périphérique ou d'une commune de la frontière linguistique en fait chaque fois la demande expresse que le français est utilisé. Il importe de rappeler dans ce contexte le caractère exceptionnel des facilités. Cela signifie par conséquent que les facilités ne sont pas accordées systématiquement, en permanence. Il faut chaque fois en faire la demande. Il est donc exclu que des particuliers qui ont demandé une fois l'utilisation du français se voient adresser ultérieurement d'office leur courrier en français. L'emploi des langues par un particulier n'est effectivement pas un élément statique. On peut supposer qu'entre-temps l'intéressé s'est intégré et que sa maîtrise de la langue néerlandaise est telle qu'il accepte qu'on s'adresse à lui oralement ou par écrit en néerlandais ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Examen par l'assemblée générale

Thèses des parties

5. La partie requérante demande, dans l'intitulé de la requête, qu'en application de l'article 93, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'affaire soit examinée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

6. Dans sa note, la partie adverse considère qu'il est « plutôt étrange » que la demande, visée à l'article 93, § 1^{er}, tendant à faire examiner l'affaire par l'assemblée générale, « doive être interprétée en ce sens qu'une de ces communes [périphériques] pourrait elle-même invoquer également l'article 93, § 1^{er} ». Selon la note, il appartient au Conseil d'État de juger si ce qui d'un point de vue purement textuel est particulièrement étrange, peut tout de même être admis au regard des précisions qui ont effectivement été apportées en ce sens dans les développements de la proposition de loi.

Appréciation

7. L'article 93, 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« Par dérogation aux articles 17, § 1^{er}, alinéa 2, § 3, alinéa 5, §§ 4 et 7, 18, alinéas 2 à 4, 52, alinéa 2, et 61, les demandes, difficultés, recours en annulation ou recours en cassation, visés aux articles 11, 12, 13, 14, 16, 1^o à 8^o, 17, 18 et 36 ainsi que les oppositions, tierces oppositions et recours en révision, qui sont portés par une personne qui est établie dans une des communes visées à l'article 7 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative sont traités à la demande de cette personne par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, lorsque les conditions suivantes sont cumulativement remplies :

1^o l'objet de la demande, la difficulté ou le recours est localisé ou localisable dans ces communes;

2° la personne demande, dans l'intitulé de son écrit par lequel elle porte l'affaire devant la section du contentieux administratif conformément à l'article 19, que son affaire soit traitée par l'assemblée générale;

3° cet écrit contient une référence formelle aux garanties, régimes juridiques et droits linguistiques qui sont d'application dans ces communes ».

À cet égard, les développements de la proposition de loi devenue la loi du 19 juillet 2012 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la demande de personnes établies dans les communes périphériques' précisent ce qui suit (*Doc. parl.*, Sénat 2011-2012, 5-1563/1, 1 et 2) :

« L'objet de la présente proposition est de prévoir que tout le contentieux administratif relatif aux six communes périphériques et aux personnes physiques ou morales qui y sont localisées relève désormais de la compétence de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

La procédure spécifique prévue par la présente proposition a exclusivement pour but que les personnes, tant physiques que morales, et tant publiques que privées, qui sont établies sur le territoire des communes périphériques, puissent, compte tenu du caractère linguistique sensible du contentieux administratif qui peut naître dans ces communes, demander que leurs affaires soient traitées par une juridiction linguistiquement paritaire.

[...]

La compétence de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État se rapporte au contentieux administratif relatif aux six communes périphériques traité aujourd'hui par le Conseil d'État, et qui concerne les personnes morales et physiques qui y sont établies (saisine directe en suspension/annulation, cassation administrative, indemnités et pleine juridiction). Sont concernés les règlements et actes administratifs qui émanent tant de ces communes que des autres niveaux de pouvoir et autorités de tutelle, [les] recours contre décision disciplinaire etc. Ce droit concerne les personnes morales (de droit privé ou public, comme par exemple les communes) et physiques localisées dans les six communes, dont la situation dans ces six communes est affectée ».

8. Une personne morale de droit public telle qu'une commune périphérique est, en application de l'article 93, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, habilitée à demander que l'affaire qu'elle a introduite soit examinée par l'assemblée générale.

9. Pour le surplus, la partie adverse ne conteste pas, à juste titre, que les conditions cumulatives en vue d'un examen par l'assemblée générale sont remplies.

V. Recevabilité

Point de vue des parties

10. La partie requérante est d'avis que l'acte attaqué affecte directement sa situation « dès lors qu'elle est confrontée à une 'décision de principe' en tous points comparable à une 'circulaire réglementaire' ». Selon elle, la lettre satisfait à tous les critères permettant de considérer qu'il s'agit d'une circulaire ayant un caractère réglementaire, et donc, attaquable.

11. Dans sa note, la partie adverse se demande si le recours est bien recevable *ratione materiae* et si son courrier du 13 juillet 2017 ne doit pas simplement être regardé comme « une sorte de mise en demeure, d'avertissement ». Selon elle, la partie requérante tente de réaliser un « exercice d'équilibriste relativement étrange » et l'on comprend mal « comment, s'agissant d'une lettre très concrète adressée à une seule administration, il pourrait être question d'une circulaire ayant un caractère réglementaire ».

Appréciation

12. Dans sa lettre du 13 juillet 2017, la partie adverse attire l'attention de la partie requérante sur le fait qu'un système d'enregistrement de l'appartenance linguistique par la commune n'est pas conforme à l'interprétation de l'article 4 de la Constitution et des articles 25, 26 et 28 des lois linguistiques, qu'elle a donnée antérieurement dans les circulaires de 1997, 1998, 2005 et 2010, dont le contenu est « toujours d'application ». Selon elle toujours, il n'y a pas lieu de tenir compte du point de vue adopté dans l'arrêt du Conseil d'État n° 227.775 du 20 juin 2014 en ce qui concerne l'application des articles 25, 26 et 28 des lois linguistiques, dès lors qu'il faut le considérer comme un *obiter dictum* et qu'il ne peut lui être reconnu l'autorité ou la force de la chose jugée.

13. En tant que telle, la lettre - en l'état actuel de la procédure - paraît dépourvue d'effets juridiques propres, se limitant essentiellement à rappeler l'interprétation de la législation linguistique que la partie adverse a donnée dans des circulaires antérieures.

Une telle lettre ne peut être qualifiée d'acte susceptible d'annulation et, par conséquent, de suspension.

14. Cette constatation suffit à rejeter la demande dans son ensemble.

DÉCISION

Le Conseil d'État rejette la demande de suspension.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du dix-sept mai deux mille dix-huit de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée comme suit :

MM.	Roger Stevens, Jacques Jaumotte,	Premier Président du Conseil d'État, Président du Conseil d'État, Président de l'Assemblée générale
	Dierk Verbiest, Jacques Vanhaeverbeek,	président de chambre président de chambre
	Johan Lust, Geert Debersaques,	président de chambre, président de chambre
Mme	Colette Debroux,	président de chambre,
MM.	Imre Kovalovszky, Bruno Seutin,	président de chambre, conseiller d'État,
	Pierre Lefranc, Jan Clement,	conseiller d'État conseiller d'État
Mme	Pascale Vandernacht,	conseiller d'État
MM.	Michel Pâques, Stephan De Taeye,	conseiller d'État conseiller d'État
	Luc Cambier, Bert Thys,	conseiller d'État conseiller d'État
	Pierre Barra,	conseiller d'État
Mme	Diane Déom,	conseiller d'État
MM.	Peter Sourbron, Yves Houyet,	conseiller d'État conseiller d'État
Mme	Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
M.	Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
assistés de		
M.	Gregory Delannay,	greffier en chef.

Le Greffier en chef

Le Président

Gregory Delannay

Jacques Jaumotte