

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.914 du 13 novembre 2020

A. 227.359/XV-3.997

En cause :

1. MAINGAIN Olivier,
2. JACQUEMYNS Philippe,
3. THAYER Jean-François,
4. MATGEN Gregory,
5. DESTREE-LAURENT Jacqueline,
6. NAHUM Michèle,
7. BOTT Éric,
8. MOLENBERG Isabelle,
9. LIÉNART Xavier,
ayant tous élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, le 4 février 2019, Olivier Maingain, Philippe Jacquemyns, Jean-François Thayer, Gregory Matgen, Jacqueline Destrée-Laurent, Michèle Nahum, Éric Bott, Isabelle Molenberg et Xavier Liénart demandent « l'annulation partielle de l'arrêté ministériel du 3 décembre 2018 du Ministre-Président de la [Région de Bruxelles-Capitale] dans la mesure où il rejette du compte communal de l'exercice 2017 les dépenses relatives à l'impression, à l'affranchissement et à la distribution du périodique communal "Wolu-Info" payées à l'imprimerie I.P.M. et l'ASBL La Serre Outil parce qu'elles seraient illégales ».

II. Procédure

L'avis, prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, a été publié au *Moniteur belge* du 3 septembre 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 novembre 2020.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Clémentine Caillet, *loco* M^e Emmanuel Jacobowitz, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Depuis de nombreuses années, la commune de Woluwe-Saint-Lambert assure la distribution du périodique « Wolu Info » à sa population.

À la suite de diverses plaintes, la commission permanente de contrôle linguistique (CPCL) a émis des avis les 1^{er} septembre 1993, 19 novembre 1998 et 16 mai 2014, concluant à la violation des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur

l'emploi des langues en matière administrative en ce que le périodique ne présentait pas des versions en langue française et en langue néerlandaise identiques.

2. Depuis le mois de janvier 2015, le périodique « Wolu Info » comporte une édition en langue française et une édition en langue néerlandaise. L'édition française est distribuée dans toutes les boîtes aux lettres des habitants de la commune, tandis que l'édition néerlandaise n'est remise qu'aux habitants inscrits en néerlandais sur les registres communaux.

3. Le 27 mars 2015, la CPCL émet l'avis suivant concernant l'édition et la distribution de deux versions linguistiques du périodique « Wolu Info » :

« En vertu de l'article 18 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par arrêté royal du 18 juillet 1966 (LLC) et selon la jurisprudence constante de la CPCL, les services locaux (notamment les administrations communales) établis dans Bruxelles-Capitale, doivent publier en français et en néerlandais tout ce qui peut être considéré comme "un avis ou une communication au public". Il en est de même pour les articles rédigés par les mandataires ou les membres du personnel communal (cf. l'avis 24.124 du 1^{er} septembre 1993).

Les termes "en français et en néerlandais" doivent être interprétés de façon telle que tous les textes doivent être repris dans leur intégralité et simultanément dans le document concerné, et ce sur un pied de stricte égalité (contenu et caractères).

Quant aux autres rubriques qui doivent être considérées comme du travail rédactionnel, un juste équilibre doit être atteint (cf. l'avis 24.124 du 1^{er} septembre 1993).

Toutes les informations relatives à une activité culturelle ne concernant qu'un seul groupe linguistique, tombent sous le régime applicable au groupe linguistique en cause, ainsi que le prévoit l'article 22 des LLC, dans les termes suivants : "Par dérogation aux dispositions de la présente section (III Bruxelles-Capitale), les établissements dont l'activité culturelle intéresse exclusivement un groupe linguistique sont soumis au régime applicable à la région correspondante" (cf. l'avis 24.124 du 1^{er} septembre 1993).

Toutefois, la communication qui émane d'un échevin doit être établie en français et en néerlandais, même si elle concerne un organisme dont l'activité culturelle intéresse exclusivement un groupe linguistique.

Dans son avis 46.017 du 16 mai 2014, la CPCL a constaté que le périodique communal "Wolu Info" de janvier 2014 n'était pas conforme à sa jurisprudence constante, ni aux LLC. En application de l'article 61, § 3, des LLC, l'autorité de tutelle a été informée que la commune de Woluwe-Saint-Lambert enfreint répétitivement la loi linguistique en matière administrative pour ce qui est du périodique communal "Wolu Info" (lettre du 29 mai 2014) et qu'elle ne donne aucune suite aux avis de la CPCL en la matière, notamment les numéros 30.072/13 du 24 septembre 1998, 30.034/19 du 19 novembre 1998 et 30.034/35 du 18 novembre 1999.

Monsieur Rudi Vervoort, le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, a demandé au collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwe-Saint-Lambert (lettre du 18 juillet 2014) de lui communiquer les mesures qui seront prises par la commune pour conformer le périodique communal "Wolu Info" aux avis de la CPCL.

Dans sa réponse (lettre du 22 septembre 2014) la commune communique e.a. ce qui suit:

- dans le budget 2015, des crédits pour l'édition de deux périodiques communaux, l'un en français et l'autre en néerlandais, seront prévus;
- le tirage de ces éditions sera déterminé selon le nombre d'habitants appartenant aux groupes linguistiques néerlandais et français;
- chaque édition aura un contenu spécifique et contiendra de l'information communale concernant la politique générale de la commune.

La CPCL constate que l'édition et la diffusion de deux périodiques communaux unilingues (une version française et une version néerlandaise ayant un autre contenu), comme confirmé dans la lettre de la commune, constitue[nt] une violation de l'article 18 des LLC ainsi que de la jurisprudence constante de la CPCL en ce qui concerne les périodiques communaux.

Elle estime que la plainte est recevable et fondée ».

4. Par un courrier du 19 mai 2015, le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale interpelle la commune de Woluwe-Saint-Lambert quant aux avis antérieurs de la CPCL ayant relevé que le périodique « Wolu Info » ne respecte pas l'article 18 des lois coordonnées du 18 juillet 1966, précitées, dès lors que tous les textes dans les deux langues doivent être repris dans leur intégralité et simultanément dans le document concerné, et ce sur un pied de stricte égalité.

5. Par des courriers du 16 septembre 2016 et du 6 octobre 2017, à la suite de l'examen des comptes communaux de 2015 et 2016, le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en tant qu'autorité de tutelle, enjoint la commune de Woluwe-Saint-Lambert de respecter les lois linguistiques en cessant la publication unilingue de « Wolu Info », sans quoi les dépenses afférentes à cette publication seront rejetées à l'avenir.

6. La commune de Woluwe-Saint-Lambert a exposé sa thèse en réponse aux avis de la CPCL et aux courriers du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à diverses reprises.

7. Par un jugement définitif du 20 juin 2018, le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles ordonne à la commune de Woluwe-Saint-Lambert, concernant le périodique « Wolu Info » et quel que soit le support utilisé (papier, internet, ...) :

- de le publier en français et en néerlandais, le contenu des deux versions linguistiques étant identique;
- de le distribuer de la même manière pour la version française et la version néerlandaise.

8. Le 10 septembre 2018, le conseil communal de la commune de Woluwe-Saint-Lambert approuve le compte budgétaire 2017, le compte comptable 2017, le compte de résultats 2017 et le bilan arrêté au 31 décembre 2017, dressés par le receveur communal.

L'article 133/126-06 du compte de l'exercice 2017 vise les dépenses de fonctionnement relatives à l'impression de la version française du périodique « Wolu Info » et l'impression et l'affranchissement de sa version néerlandaise, payées à la SA Imprimerie I.P.M., ainsi que les dépenses de fonctionnement relatives à la distribution de la version francophone du même périodique, payées à l'ASBL La Serre Outil.

9. Le 3 décembre 2018, le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des pouvoirs locaux, décide d'approuver la décision du 10 septembre 2018, précitée, sous réserve des modifications en annexe, lesquelles emportent le rejet des dépenses relatives au périodique « Wolu Info » du compte communal de l'exercice 2017.

Cette décision repose sur les motifs suivants :

« [...] »

Dépenses inscrites au compte relatives au périodique communal

Considérant que les dépenses de fonctionnement relatives à l'impression de la version francophone du périodique communal "Wolu Info" et l'impression et l'affranchissement de la version néerlandophone du périodique communal "Wolu Info" payées à la SA Imprimerie I.P.M. et les dépenses de fonctionnement relatives à la distribution de la version francophone du périodique communal "Wolu Info" payées à l'ASBL La Serre Outil sont inscrites au compte de l'exercice 2017 à l'article 133/124-06; que ces dépenses peuvent être déduites des pièces justificatives transmises par la commune à la tutelle avec les numéros suivants de mandats de paiement et de l'ordonnancement par le collège des bourgmestre et échevins et pour les montants suivants :

n° 1267, n° 91 : 2.904 euros;
n° 1272, n° 92 : 8.810,72 euros;
n° 2060, n° 147 : 2.396,68 euros (NL);
n° 2061, n° 147 : 11.602,76 euros;
n° 2828, n° 212 : 18.219,28 euros;
n° 2829, n° 212 : 2.501,60 euros (NL);
n° 3253, n° 242 : 2.904 euros;

n° 4509, n° 326 : 2.904 euros;
n° 4754, n° 348 : 10.795,04 euros;
n° 4755, n° 348 : 2.777,22 euros (NL);
n° 5497, n° 388 : 2.904 euros;
n° 5662, n° 406 : 10.881,96 euros;
n° 5663, n° 406 : 2.777,22 euros (NL);
n° 5664, n° 406 : 586,18 euros (NL);
n° 7120, n° 517 : 11.187,24 euros;
n° 7373, n° 548 : 2.904 euros;
n° 7539, n° 557 : 2.871,56 euros (NL);
n° 10.175, n° 740 : 2.904 euros;
n° 10225, n° 742 : 611,75 euros (NL);
n° 10496, n° 749 : 3.821,32 euros (NL);
n° 13314, n° 941 : 13.406,88 euros;
n° 14028, n° 987 : 12.758,16 euros;
n° 14431, n° 1029 : 2.904 euros;
n° 14906, n° 1061 : 2.904 euros;
n° 14937, n° 1063 : 4.026,96 euros (NL);
n° 14938, n° 1063 : 10.881,96 euros;
n° 15216, n° 1086 : 2.695,60 euros (NL);
n° 15217, n° 1086 : 563,18 euros (NL);
n° 15812, n° 1124 : 2.777,22 euros (NL);
n° 16609, n° 1171 : 2.904 euros;
n° 16675, n° 1175 : 11.187,24 euros;

Interprétation correcte de la législation linguistique relative au périodique communal

Considérant que la Commission permanente de Contrôle linguistique (CPCL) au sujet des périodiques communaux s'est toujours prononcée qu'en vertu de l'article 18 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par arrêté royal du 18 juillet 1966 (LLC) et selon la jurisprudence constante de la CPCL, les services locaux (notamment les administrations communales) établis dans Bruxelles-Capitale, doivent publier en français et en néerlandais tout ce qui peut être considéré comme "un avis ou une communication au public"; qu'il en est de même pour les articles rédigés par les mandataires ou les membres du personnel communal; que les termes "en français et en néerlandais" doivent être interprétés de façon telle que tous les textes doivent être repris dans leur intégralité et simultanément dans le document concerné, et ce sur un pied de stricte égalité (contenu et caractères); que quant aux autres rubriques qui doivent être considérées comme du travail rédactionnel, un juste équilibre doit être atteint (cf. l'avis 24.124 du 1^{er} septembre 1993 relatif au journal d'information "Wolu 92" destiné aux habitants de Woluwe-Saint-Lambert); que toutes les informations relatives à une activité culturelle ne concernant qu'un seul groupe linguistique tombent sous le régime applicable au groupe linguistique en cause, ainsi que le prévoit l'article 22 des LLC, dans les termes suivants: "Par dérogation aux dispositions de la présente section (III Bruxelles-Capitale), les établissements dont l'activité culturelle intéresse exclusivement un groupe linguistique sont soumis au régime applicable à la région correspondante" (cf. L'avis 24.124 du 1^{er} septembre 1993), que toutefois la communication qui émane d'un échevin doit être établie en français et en néerlandais, même si elle concerne un organisme dont l'activité culturelle intéresse exclusivement un groupe linguistique (cf. l'avis du 1^{er} avril 2015 relatif au périodique communal "Wolu Info" de la commune de Woluwe-Saint-Lambert);

Considérant que l'article 18 des lois coordonnées détermine que les services locaux établis dans Bruxelles-Capitale rédigent en français et en néerlandais les avis, communications et les formulaires destinés au public; que cet article ne précise pas que les services locaux rédigent ceux-ci en néerlandais pour le public néerlandophone et en français pour le public francophone; que l'article 19 des lois coordonnées détermine que ce n'est que dans le cadre de ses "rapports avec un particulier", qui est une notion résiduaire par rapport à tous les contacts qui ne seraient pas compris dans une des autres catégories légales (comme justement les avis, communications, formulaires, etc.), le service local utilise la langue de l'intéressé quand celle-ci est le français ou le néerlandais; que, par conséquent, chaque habitant des communes de la Région de Bruxelles-Capitale doit avoir un accès égal à la version francophone et néerlandophone du périodique communal, ce qui signifie que, quand on fait la livraison à la maison, chaque destinataire doit recevoir le périodique aussi bien en néerlandais qu'en français;

Considérant que la commune de Woluwe-Saint-Lambert envoie la version néerlandophone du périodique communal "Wolu Info" aux personnes qui sont inscrites comme néerlandophones dans la commune et que, dans l'affaire des requérantes contre la commune devant le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles relative au périodique, la commune invoque explicitement cette pratique pour la mettre sous l'application de l'article 19 des lois coordonnées; que le tribunal toutefois estime en substance que le périodique communal "Wolu Info" ne peut pas être qualifié comme une communication individuelle personnelle avec un particulier, comme visée à l'article 19 (voir Jugement définitif contradictoire du 20 juin 2018 du Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles – AR 2017/2500/A); que le périodique communal, qui est destiné au public, c'est-à-dire contient de l'information générale qui est (ou devrait être) diffusée à tous les habitants de la commune, tombe par conséquent sous l'application des dispositions de l'article 18 des lois coordonnées et qu'ainsi l'interprétation correcte, que l'article 19 n'est pas une disposition générale, à laquelle l'article 18 constitue une exception, est confirmée par le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles;

Faits et antécédents concernant l'application de la législation linguistique relative au périodique communal

Considérant que les mandats de paiement et les bons de commande signés pour le collège des bourgmestre et échevins mentionnés ci-dessus prouvent l'impression séparée d'un périodique communal francophone (pas de mention de la langue) et néerlandophone (avec mention de la langue NL) et les factures jointes [sic] le tirage différent du périodique communal néerlandophone (1.700 exemplaires) et francophone (30.000 exemplaires) et donc la distribution limitée du périodique communal néerlandophone; que la commune de Woluwe-Saint-Lambert annonce de prévoir dès le budget 2015 des crédits pour l'édition de deux périodiques communaux, l'un en français et l'autre en néerlandais, et que le tirage de ces éditions sera déterminé selon le nombre d'habitants appartenant aux groupes linguistiques néerlandais et français (réponse du 22 septembre 2014 de la commune de Woluwe-Saint-Lambert à la lettre du 18 juillet 2014 dans laquelle Monsieur Rudi Vervoort, le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, a demandé au collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwe-Saint-Lambert de lui communiquer les mesures qui seraient prises par la commune pour conformer le périodique communal "Wolu Info" aux avis de la CPCL); que la pratique communale a dérogé par la suite - et jusqu'à présent - à cette intention par la distribution dans les boîtes aux lettres d'un périodique communal francophone auprès de tous les habitants et l'expédition par poste et nominative d'un périodique communal néerlandophone

auprès des habitants néerlandophones de la commune de Woluwe-Saint-Lambert (voir Jugement définitif contradictoire du 20 juin 2018 du Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles - AR 2017/2500/A - Faits et antécédents, point 4);

Infractions à la législation linguistique relative au périodique communal

Considérant que la tutelle a soumis à une analyse du contenu les éditions du périodique communal néerlandophone et francophone "Wolu Info", dont le coût est inscrit au compte de l'exercice 2017 et qui sont consultables en format PDF sur le website communal (numéros de janvier, février, mars, avril, mai, juin, septembre, octobre et novembre 2017) et, qu'à cet égard, n'a pas constaté d'infractions manifestes à la législation linguistique, comme interprétée par la CPCL: que la version néerlandophone est une copie de la version francophone, à l'exception de la publicité ou de l'information concernant les établissements dont l'activité culturelle intéresse exclusivement un groupe linguistique;

Considérant que, dans l'affaire des requérants contre la commune de Woluwe-Saint-Lambert devant le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, la commune ne conteste pas qu'il y a des différences entre la version francophone et néerlandophone des exemplaires présentés de "Wolu Info" (mars, juin et octobre 2017) et qu'elle base la décision de publier certains éléments dans une version linguistique et pas dans l'autre sur l'article 22 des lois coordonnées (activités culturelles qui intéressent exclusivement un groupe linguistique); que le tribunal n'indique pas que ces différences violent la législation linguistique;

Considérant, toutefois, que le tirage limité du périodique communal néerlandophone "Wolu Info" (1.700 exemplaires) prouve au moins que les habitants francophones de la commune de Woluwe-Saint-Lambert n'ont pas tous reçu la version néerlandophone et n'ont donc pas reçu le périodique communal en néerlandais et en français, ce qui est contraire à l'article 18 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative; que, dans sa totalité, l'impression du périodique communal "Wolu Info" ne prévoit pas de livraison d'un exemplaire néerlandophone et francophone pour chaque habitant de la commune et est donc contraire à la législation linguistique; que dès lors les dépenses de fonctionnement relatives à l'impression, l'envoi et la distribution du périodique communal "Wolu Info" ne sont pas légales, parce que le périodique communal n'est pas bilingue légalement;

Rejet des dépenses relatives au périodique communal du compte

Considérant que Rudi Vervoort, Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, a déjà communiqué dans sa lettre du 19 mai 2015 relative au bulletin d'information communal "Wolu Info" que chaque habitant de la commune de Woluwe-Saint-Lambert a le droit de recevoir un bulletin bilingue ou en tout cas, l'édition francophone et néerlandophone; qu'il convenait que la commune prenne pour les versions futures toutes les dispositions nécessaires, afin que le prescrit légal soit scrupuleusement respecté, et qu'en cas de non-respect, le ministre-président se verrait contraint de rejeter du compte les dépenses relatives à la publication des différentes éditions du "Wolu Info"; que le Ministre-Président Rudy Vervoort a remarqué de nouveau dans les notifications relatives à l'approbation des comptes des exercices 2015 et 2016 qu'en cas de non-respect, ces dépenses seraient rejetées des comptes futurs ou couraient le risque de l'être; qu'il s'avère du compte de l'exercice que la commune n'a toujours pas pris les dispositions nécessaires afin d'appliquer de manière correcte la législation linguistique;

Considérant que l'article 15, § 2, de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale stipule que le Gouvernement arrête définitivement les comptes budgétaires des communes après avoir, s'il échet, rejeté les dépenses engagées acquittées sur mandats irréguliers; que les dépenses mentionnées ci-dessus relatives à l'impression, l'affranchissement et la distribution du périodique communal "Wolu Info" payées à l'imprimerie I.P.M. et l'ASBL La Serre Outil sont contraire à la loi; que, par conséquent, les mandats de paiement pour un total de 174.273,73 euros sont irréguliers et que les dépenses engagées acquittées sur ces mandats doivent être rejetées du compte communal de l'exercice 2017 de Woluwe-Saint-Lambert; que le collège des bourgmestre et échevins devra constater le déficit de la caisse communale, résultat du rejet par la tutelle des dépenses mentionnées ci-dessus et que le receveur communal sera invité à liquider un montant équivalent dans la caisse communale en application de l'article 131, § 3, de la nouvelle loi communale; que le receveur peut appeler en intervention les membres du collège des bourgmestres et échevins qui auraient irrégulièrement engagé ou mandaté ces dépenses, afin que la décision leur soit déclarée commune et opposable en application de l'article 131, § 4, de la nouvelle loi communale;

Considérant dès lors que le compte budgétaire de l'exercice 2017 de la commune de Woluwe-Saint-Lambert est clôturé en boni à l'exercice propre de 8.289.355,87 euros au lieu de 8.115.082,14 euros, le compte des résultats 2017 en boni de l'exercice de 8.377.816,50 euros au lieu de 8.203.542,77 euros et qu'au bilan arrêté au 31 décembre 2017, le résultat reporté de l'exercice en cours et la situation de la caisse devront être adaptés,

ARRÊTE :

Article unique. - La délibération du 10 septembre 2018, par laquelle le conseil communal de Woluwe-Saint-Lambert approuve le compte budgétaire 2017, le compte comptable 2017, le compte de résultats 2017 et le bilan arrêté au 31 décembre 2017, dressés par le receveur communal, est approuvé sous réserve des modifications en annexe.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée au collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwe-Saint-Lambert par un courrier du 5 décembre 2018, adressé par un pli recommandé déposé auprès des services postaux le même jour et réceptionné le 7 décembre 2018.

IV. Demande de jonction

IV.1. Thèses des parties

Par un courrier du 4 février 2019 accompagnant la requête en annulation, le conseil des parties requérantes informe le Conseil d'État qu'un autre recours en annulation ayant le même objet, rédigé en néerlandais, est introduit pour la

commune de Woluwe-Saint-Lambert. Il sollicite que les deux causes soient jointes en raison de leur connexité et qu'elles soient renvoyées devant la chambre bilingue en application de l'article 61, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Cette demande est réitérée dans le dernier mémoire des parties requérantes qui sollicitent que les deux recours puissent, à tout le moins, être fixés conjointement.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste cette demande de jonction étant d'avis que la commune de Woluwe-Saint-Lambert aurait pu introduire son recours en français et qu'elle a commis un détournement de procédure en décidant d'utiliser la langue néerlandaise pour permettre le renvoi des affaires devant la chambre bilingue. Elle estime qu'il n'y a pas lieu de recourir à l'article 61, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ni de joindre les deux recours d'autant qu'il n'y a pas encore de rapport déposé pour le recours de la commune, ce qui retarderait l'examen du présent recours.

IV.2. Appréciation

Le recours en annulation introduit par la commune de Woluwe-Saint-Lambert a été enrôlé sous le n° 227.362/X-17.436. Il a été attribué à la X^e chambre néerlandophone de la section du contentieux administratif. Ce recours est cependant toujours pendant à l'auditorat.

Ce n'est pas la première fois que le Conseil d'État est saisi de recours portant sur un même acte administratif mais introduits dans une langue différente. Dans ces cas de figure, les recours sont en priorité attribués par le Président de la section du contentieux administratif aux chambres compétentes pour en connaître et non à la chambre bilingue qui n'a pas vocation à procéder à un arbitrage entre les décisions des chambres unilingues.

Il appartient à chaque chambre saisie d'apprécier si elle est en mesure de trancher le recours et si la connexité justifie un renvoi devant la chambre bilingue, conformément à l'article 61, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En l'espèce, il apparaît que les deux recours soulèvent un même moyen unique, rédigé dans des termes identiques.

Dans pareille circonstance, il relève de la responsabilité du Conseil d'État de veiller à l'uniformité de sa jurisprudence et la chambre se prononçant sur le second recours, pourra, en tout état de cause, saisir l'assemblée générale de la section du contentieux administratif si elle ne devait pas partager les conclusions du présent arrêt.

En conséquence, la demande de jonction des deux recours et leur renvoi devant la chambre bilingue ne sont pas accueillis.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de « la violation des articles 13, 2° et 15, § 2, de l'ordonnance du 17 [lire 14] mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, des articles 18 et 19 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, de l'article 136, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8°, de la Nouvelle loi communale, des articles 56 et 68 de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale, du principe de légitime confiance, du principe selon lequel les motifs d'un acte administratif doivent être exacts, pertinents et légalement admissibles, du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, les parties requérantes estiment qu'au regard des articles 13 et 15, § 2, de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, l'autorité de tutelle peut rejeter les dépenses d'un compte communal définitivement arrêté pour deux raisons : soit si un mandat de paiement irrégulier sur la caisse communale a été émis, soit si l'engagement a été effectué en violation de l'article 247 de la Nouvelle loi communale.

Elles réfutent la thèse de l'auteur de l'acte attaqué selon laquelle les dépenses litigieuses seraient contraires à la loi et que, partant, elles auraient été effectuées sur la base de mandats de paiement irréguliers. Elles soutiennent que, lorsque les mandats de paiement ont été donnés, rien ne permettait de considérer qu'ils étaient irréguliers. Elles font valoir que la commune de Woluwe-Saint-Lambert a toujours estimé que la distribution personnalisée du périodique « Wolu Info » s'inscrivait dans ses rapports avec les particuliers au sens de l'article 19 des lois coordonnées du 18 juillet 1966, précitées. Elles fondent cette interprétation des lois coordonnées sur les avis n° 32.239 et suivants du 10 mai 2001

de la CPCL dont il ressort que les questionnaires adressés aux habitants de la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cadre du plan Copernic, s'agissant d'un public ciblé, devaient être considérés comme des rapports entre un service central et des particuliers. Elles constatent que, selon le mode de communication utilisé, une information, même générale, peut relever de l'un ou l'autre régime prévu par les lois coordonnées. Elles ajoutent qu'elles se sont également appuyées sur un arrêt de la Cour de cassation du 27 mars 1997. Elles rappellent qu'il s'agissait de leur position et de celle de la commune de Woluwe-Saint-Lambert devant la CPCL.

Elles observent que ce raisonnement n'a pas été suivi par le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles qui, dans un jugement du 20 juin 2018 (R.G. n° 2017/2500/A), a décidé que le périodique « Wolu Info » ne pouvait pas être qualifié de communication personnelle et individualisée mettant ainsi en œuvre l'article 19 des lois coordonnées. Elles notent que, selon le tribunal, la diffusion parallèle des deux éditions linguistiques du « Wolu Info » sur le site internet de la commune démontre qu'il ne s'agit pas d'un envoi personnalisé et, donc, de la manifestation d'un rapport avec un ou plusieurs particuliers et que la circonstance qu'une version linguistique de cette revue communale est adressée personnellement à certains habitants de la commune, n'y change rien. Elles constatent que, selon le tribunal, le périodique doit, par conséquent, être établi dans le respect de l'article 18 des lois coordonnées et être diffusé dans les deux langues, le contenu des deux versions ne pouvant différer.

Elles font valoir qu'il ne peut être considéré que les dépenses litigieuses, engagées en 2017, soit avant le jugement du 20 juin 2018 du tribunal, ont été acquittées sur des mandats de paiement irréguliers. À cette époque, elles estiment qu'il était impossible de prévoir qu'une décision de justice invaliderait leur thèse.

Elles sont d'avis que ce n'est qu'à partir du 20 juin 2018 que d'éventuelles dépenses similaires aux dépenses litigieuses auraient pu faire l'objet d'une invalidation par l'autorité de tutelle pour le motif soit qu'elles sont acquittées en violation des lois coordonnées du 18 juillet 1966, précitées, soit sur la base de mandats de paiement irréguliers.

De leur point de vue, d'autres circonstances renforcent leur croyance légitime que les dépenses litigieuses ont été acquittées sur la base de mandats de paiement réguliers. Elles évoquent le fait que le receveur communal n'a pas contesté la légalité des mandats de paiement en cause et ne les a, pour cette raison, pas renvoyés au collège des bourgmestre et échevins en application de l'article 68 de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité

communale. Elles ajoutent que si la CPCL a considéré que plusieurs plaintes déposées dans le cadre de ce contentieux étaient fondées, elle n'a pas mis la commune en demeure de « constater la nullité de l'acte posé » ou de « prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer le respect des dispositions de ces lois coordonnées », ni fait usage du pouvoir de réformation qui lui est confié à l'article 61, § 8, alinéa 5, des lois coordonnées du 18 juillet 1966, précitées. Elles soulignent avoir, par l'intermédiaire de la commune, adressé plusieurs courriers au Ministre-Président de la partie adverse dans le but de justifier leur point de vue, auxquels il n'a pas été répondu. Elles en déduisent qu'il a implicitement, mais certainement, accepté leur thèse.

Elles concluent qu'il en résulte que l'auteur de l'acte attaqué a violé le principe de légitime confiance et n'a, en outre, pas fait usage de son pouvoir de tutelle en conformité avec les articles 13, 2°, et 15, § 2, de l'ordonnance du 14 mai 1998, précitée.

Dans une seconde branche, elles maintiennent que les dépenses litigieuses ont été acquittées sur la base de mandats de paiement réguliers émis par le collège des bourgmestre et échevins.

Elles prétendent qu'il s'agit bien d'un « service local » au sens des lois coordonnées du 18 juillet 1966, précitées, et que c'est dans le cadre des rapports de la commune avec les particuliers et sur la base de leur appartenance linguistique, que la commune a procédé à l'envoi individualisé du périodique « Wolu Info », conformément à l'article 19 des mêmes lois coordonnées. Elles sont d'avis que la commune de Woluwe-Saint-Lambert n'a pas créé de confusion quant au critère décisif qui permet de déterminer si l'on se situe dans le champ d'application de l'article 18 ou de l'article 19 des lois coordonnées, précitées. Elles s'appuient, à ce propos, sur deux courriers adressés par la commune à la partie adverse.

Elles affirment que la *ratio legis* des lois coordonnées du 18 juillet 1966, précitées, a été respectée par la distribution individualisée des magazines, selon l'appartenance linguistique. Elles contestent l'interprétation des dispositions des lois coordonnées précitées par l'auteur de l'acte attaqué, qui méconnaît, à leurs yeux, les articles 18 et 19 de ces lois, l'article 136, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8°, de la Nouvelle loi communale et les articles 56 et 68 de l'arrêté royal du 2 août 1990, précité, puisque les dépenses litigieuses ont été acquittées sur la base de mandats de paiement régulièrement délivrés par le collège des bourgmestre et échevins.

Elles soutiennent que le jugement du 20 juin 2018 du Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles n'est pas de nature à infirmer les considérations qui précèdent puisqu'il n'a qu'une autorité relative de chose jugée.

À titre principal, la partie adverse déduit de la jurisprudence que le principe de légitime confiance ne permet pas de justifier une action contraire à la loi. Elle estime qu'il en va *a fortiori* ainsi lorsque la confiance légitime est invoquée, comme en l'espèce, pour justifier des actions allant à l'encontre de dispositions d'ordre public, telles les lois coordonnées du 18 juillet 1966, précitées. Elle est d'avis que les mandats de paiement étaient bel et bien irréguliers, dès lors que le périodique « Wolu Info » n'est pas bilingue légalement. Elle estime que, pour cette raison déjà, la première branche n'est pas fondée.

À titre subsidiaire, quand bien même le principe de confiance légitime pourrait-il être invoqué en l'espèce, ce qu'elle conteste, elle relève que le Conseil d'État a déjà jugé que la violation du principe de légitime confiance suppose trois conditions, à savoir une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance. Elle souligne que les parties requérantes ne démontrent pas que ces trois conditions sont bien réunies.

Elle indique encore qu'aucun revirement d'attitude de l'auteur de l'acte attaqué n'est invoqué de sorte que le principe de légitime confiance n'a pas pu être méconnu.

Elle fait valoir qu'il serait périlleux de devoir démontrer un quelconque revirement d'attitude alors que l'auteur de l'acte attaqué a, à de nombreuses reprises, attiré l'attention du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Woluwe-Saint-Lambert sur la non-conformité du périodique précité au regard des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative ainsi que sur les conséquences qu'un tel non-respect (persistant) pouvait avoir pour la commune. Elle explicite le contenu de ces courriers et réfute tout revirement d'attitude en adoptant l'acte attaqué.

Sur cette base, elle conclut que la première branche est irrecevable et à tout le moins non fondée.

En réplique, les parties requérantes sont d'avis qu'il est contradictoire de critiquer la recevabilité d'un moyen et d'ensuite, l'analyser au fond. Elles en déduisent que la partie adverse a compris les raisons pour lesquelles elles considèrent que les articles 13, 2°, et 15, § 2, de l'ordonnance du 14 mai 1998,

précitée, sont violés et que, partant, elles s'en sont suffisamment expliquées dans leur requête en annulation. Elles précisent, pour autant que de besoin, que les dispositions précitées sont violées dans la mesure où l'auteur de l'acte attaqué a rejeté, des comptes communaux de l'exercice 2017, des dépenses que la commune et elles-mêmes croyaient – et croient – légitimement régulières, parce qu'acquittées sur la base de mandats de paiement qu'ils croyaient – et croient – légitimement réguliers.

À l'argument de la partie adverse selon lequel le principe de légitime confiance ne permet pas de justifier une action contraire aux lois coordonnées du 18 juillet 1966, précitées, lesquelles sont d'ordre public, elles soulignent que la première branche du moyen unique doit être lue en lien avec la seconde. Ainsi, les mandats de paiement relatifs à l'impression, l'affranchissement et à la distribution du périodique communal « Wolu Info » sont réguliers, de sorte que les dépenses acquittées sur la base de ces mandats et inscrites au compte communal de l'exercice 2017 le sont également.

Selon elles, dès lors que la législation sur l'emploi des langues est respectée, le principe de légitime confiance trouve à s'appliquer et, partant, le principe de légalité ne peut, à ce stade, remettre en cause l'application du principe de légitime confiance.

Sur les développements formulés à titre subsidiaire par la partie adverse, elles réitèrent, en substance, et renvoient à l'argumentation exposée dans leur requête.

Elles insistent sur l'effet de surprise qu'a représenté le rejet des dépenses litigieuses au vu de l'absence de rejet intervenu lors des exercices antérieurs.

Elles soutiennent encore que l'interprétation que donnent la CPCL et le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale des lois coordonnées du 18 juillet 1968, précitées, diffère de celle qui a été retenue par le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles. À leur estime, le tribunal n'exige pas que le périodique « Wolu Info » soit bilingue dès lors qu'il valide l'édition et la diffusion de deux éditions linguistiques de ce périodique, pour autant que le contenu et le mode de distribution soient identiques. Elles concluent que les avis de la CPCL ne permettaient pas de considérer que les mandats de paiements litigieux étaient *ipso facto* irréguliers, ce qu'elles contestent du reste.

Quant à la seconde branche, elles renvoient aux développements de leur requête.

Dans leur dernier mémoire, elles réitèrent, pour l'essentiel, leurs arguments. Elles répètent que le périodique « Wolu Info » tombe dans le champ d'application de l'article 19 des lois coordonnées du 18 juillet 1966, précitées, et insistent sur la circonstance que la distribution de ce périodique est personnalisée, qu'il n'est pas mis arbitrairement à la disposition de la population mais adressé, selon un système personnalisé, dans la boîte aux lettres de chaque destinataire. Elles maintiennent qu'au regard de la décision du Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, la commune n'a pas l'obligation de reprendre dans un seul périodique les textes français et néerlandais dans leur intégralité. Sur ce point, elles considèrent que les avis de la CPCL sont contradictoires et citent un avis du 8 octobre 2018 dans lequel la commission admet la création de deux comptes *Twitter* séparés, l'un en français, l'autre en néerlandais, alors que ce principe n'est pas admis pour les publications en format papier.

V.2. Appréciation

Pour être recevable, un moyen doit comporter l'indication de la règle de droit qui a été violée, ainsi que l'indication claire et sans ambiguïté de la manière dont elle a été enfreinte, sans qu'il n'y ait lieu de faire preuve d'un formalisme excessif.

En l'espèce, les développements du moyen unique permettent de comprendre à suffisance les raisons pour lesquelles les parties requérantes estiment qu'auraient été méconnus les articles 13, 2°, et 15, § 2, de l'ordonnance du 14 mai 1998, précitée.

La partie adverse a bien compris l'argumentation développée par les parties requérantes, à laquelle elle répond en détail dans ses écrits de procédure.

Le moyen unique est ainsi recevable.

Sur le fond, quant aux deux branches réunies, l'article 13, 2°, inséré dans le chapitre IV intitulé « Tutelle d'approbation » de l'ordonnance du 14 mai 1998, précitée, énonce ce qui suit :

« Sont soumis à l'approbation du Gouvernement, les actes des autorités communales portant sur les objets suivants :
[...]

2° les comptes communaux, les comptes et les états des recettes et des dépenses des régies communales et le compte de fin de gestion du receveur local ou de l'agent spécial visé à l'article 138, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale et du trésorier des régies communales ».

L'article 15, § 2, de la même ordonnance précise ce qui suit :

« Le Gouvernement arrête définitivement les comptes budgétaires des communes et les états des recettes et des dépenses des régies communales après avoir, s'il échet, rejeté les dépenses engagées contrairement à l'article 247, alinéa 1^{er}, de la Nouvelle loi communale ou acquittées sur mandats irréguliers, ainsi que les recettes perçues indûment ».

L'article 247, alinéa 1^{er}, de la Nouvelle loi communale énonce ce qui suit :

« Aucun paiement sur la caisse communale ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une allocation portée au budget, le cas échéant arrêtée conformément à l'article 244, d'un crédit spécial, le cas échéant approuvé conformément à l'article 246, ou d'un crédit provisoire alloué dans les conditions et limites fixées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Quant à la notion de dépenses acquittées sur « mandats irréguliers », elle n'est pas définie, les travaux préparatoires de l'ordonnance précitée, se limitant à indiquer que le mandat irrégulier est celui « qui justifie le rejet de l'engagement et de l'imputation concernés ».

Par ailleurs, le contrôle du juge administratif ne se limite pas à celui de l'erreur manifeste d'appréciation mais comprend aussi et d'abord la vérification de l'exactitude, de la pertinence et de l'admissibilité en droit des motifs avancés par l'autorité de tutelle pour porter atteinte à l'autonomie communale.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué décide de rejeter, pour contrariété à la loi et en application de l'article 15, § 2, de l'ordonnance du 14 mai 1998, précitée, les dépenses engagées concernant l'impression, l'affranchissement et la distribution du périodique « Wolu Info » durant l'exercice 2017.

L'article 18 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative prévoit ce qui suit :

« Les services locaux établis dans Bruxelles-Capitale rédigent en français et en néerlandais les avis, les communications et les formulaires destinés au public.

Toutefois, les publications relatives à l'état civil sont faites exclusivement dans la langue de l'acte auquel elles se rapportent ».

L'article 19 des mêmes lois coordonnées énonce, pour sa part, ce qui suit :

« Tout service local de Bruxelles-Capitale emploie, dans ses rapports avec un particulier, la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le français ou le néerlandais.

Toutefois, à une entreprise privée, établie dans une commune sans régime spécial de la région de langue française ou de langue néerlandaise, il est répondu dans la langue de cette commune ».

Les communications visées à l'article 18, précité, sont généralement des informations diffusées sous quelle que forme que ce soit, à portée générale ou adressées à un public déterminé. Cela peut ainsi se traduire par des dépliants ou des brochures élaborés par les autorités locales à l'attention des citoyens.

Quant à la notion de « rapports avec un particulier », visée à l'article 19, des mêmes lois coordonnées, elle doit s'appréhender comme une notion résiduaire par rapport à tous les contacts qui ne seraient pas compris dans une des autres catégories légales à savoir les avis, les communications, les formulaires ou les actes, tout en sachant que, dans ce cas de figure, c'est l'individualisation du rapport qui est le critère déterminant. Alors que l'article 18 fait référence à des communications destinées au public, l'article 19 se limite à des rapports de la commune avec un particulier.

Ainsi qu'il ressort des écrits de la procédure et des pièces déposées, le périodique « Wolu Info » est disponible, d'une part, sur le site Internet de la commune de Woluwe-Saint-Lambert et est, d'autre part, distribué à l'ensemble de la population communale, du moins dans sa version française. Ce périodique contient exclusivement des informations de nature à intéresser l'ensemble des habitants de la commune et ne concerne dès lors pas un service que la commune rend à un particulier, à la suite d'une demande de sa part. Il consiste dès lors en une communication au sens de l'article 18, alinéa 1^{er}, précité, en manière telle qu'il doit être rédigé en français et en néerlandais. À cet égard, il importe peu que ce périodique soit distribué par la voie postale aux habitants qui sont enregistrés auprès de la commune en néerlandais, seul le contenu et l'objet de ce périodique permettent d'en déterminer sa nature exacte.

Selon la CPCL, les termes « en français et en néerlandais » repris à l'article 18, alinéa 1^{er}, doivent « être interprétés de façon telle que tous les textes doivent être repris dans leur intégralité et simultanément dans le document concerné, et sur un pied de stricte égalité (contenu et caractères) » (avis du 27 mars 2015 et du 15 avril 2016).

Si l'on peut admettre, au regard du principe de l'autonomie communale, que la commune est en mesure de concevoir sous quelle forme elle souhaite communiquer à sa population des informations d'intérêt général, soit par le biais d'un périodique unique bilingue, soit par le biais de deux périodiques, l'un en langue française, l'autre en langue néerlandaise, encore faut-il que le contenu de ces informations soit identique afin de garantir que « le public », sans qu'il n'y ait lieu de distinguer les personnes de langue française et les personnes de langue néerlandaise, puisse effectivement prendre connaissance des avis et communications concernés dans les deux langues officielles de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

L'envoi de la version néerlandaise du périodique « Wolu Info » aux seuls habitants de la commune de Woluwe-Saint-Lambert qui se sont enregistrés comme tels auprès des services communaux, ne permet pas de s'assurer que l'ensemble de la population communale dispose du périodique dans les deux langues.

Il s'ensuit que c'est à bon droit que l'auteur de l'acte attaqué a estimé que l'impression, l'affranchissement et la distribution du périodique « Wolu Info » durant l'exercice 2017 avaient été assurés en contradiction avec l'article 18 des lois coordonnées, précitées.

Par ailleurs, la commune de Woluwe-Saint-Lambert et les parties requérantes ont été informées à de multiples reprises de la position arrêtée sur cette question par la CPCL et par le Ministre-Président du gouvernement de la partie adverse, préalablement à ce que soient accordés les mandats sur la base desquels les dépenses litigieuses ont été engagées, en manière telle qu'elles ne peuvent invoquer une quelconque violation de leurs attentes légitimes d'autant que l'article 18, qui est ici méconnu, relève d'une législation qui est d'ordre public.

Le moyen unique n'est ainsi pas fondé.

Quant aux nouveaux griefs qui ont été développés à l'audience, n'étant pas d'ordre public, ils doivent être écartés étant tardifs.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge des parties requérantes. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

S'agissant de la contribution visée à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, il y a lieu de la réduire à 20 euros dans le cadre du présent litige. En effet, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, publié au *Moniteur belge* du 20 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans l'article 4, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, les mots « par partie requérante ».

En conséquence, dans l'hypothèse d'une requête appuyée par une pluralité de parties requérantes, une seule contribution de 20 euros peut être réclamée pour cette requête.

En vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité, il y a lieu d'ordonner le remboursement des contributions indûment perçues, en l'espèce.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 1.800 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Article 3.

Le montant de 160 euros indûment versé par les parties requérantes au titre de la contribution au fonds d'aide juridique leur sera remboursé par le service désigné au sein du Service public fédéral des finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 13 novembre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Luc Donnay,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht