**TRADUCTION OFFICIEUSE**

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**ASSEMBLÉE GÉNÉRALE**

**A R R Ê T**

**n° 251.570 du 22 septembre 2021**
**A. 222.920/A*bis*-15**

En cause : la COMMUNE DE RHODE-SAINT-GENÈSE,
assistée et représentée par
M^es^ Jérôme Sohier et Manoël De Keukelaere, avocats,
ayant leur cabinet à 1170 Bruxelles,
chaussée de la Hulpe 181/24,
chez qui il est fait élection de domicile

contre :

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

---

*I. Objet du recours*

1. Le recours, introduit le 21 août 2017, vise l'annulation de la décision de la Ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des chances et de la Lutte contre la pauvreté du 26 juin 2017 « portant annulation de l'arrêté du collège échevinal de Rhode-Saint-Genèse du 24 novembre 2016 concernant la mise en œuvre de l'arrêt du Conseil d'État relatif aux facilités linguistiques et de la délibération du conseil communal du 16 mai 2017 portant communication de l'arrêt du Conseil d'État ».

Il est demandé, dans l'intitulé de la requête, que celle-ci soit traitée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, conformément à l'article 93 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

*II. Déroulement de la procédure*

2. L'arrêt n° 241.512 du 17 mai 2018 a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

Une demande de poursuite de la procédure a été déposée par la partie adverse.

La partie adverse a déposé un mémoire en réponse et la partie requérante a déposé un mémoire en réplique

M. Jurgen Neuts, premier auditeur, et M^me^ Muriel Vanderhelst, auditeur, ont rédigé un rapport.

La partie adverse et la partie requérante ont déposé un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, qui s'est tenue le 18 mai 2021.

MM. Johan Lust et Luc Detroux, présidents de chambre, ont fait rapport.

M^e^ Manoël De Keukelaere, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Bart Staelens, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus.

M^mes^ Marijke Sterck, premier auditeur chef de section, et Muriel Vanderhelst, auditeur, ont donné un avis contraire au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions sur 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, respectivement sur les affaires A. 208.344/A*bis*-3 et A. 208.346/A*bis*-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. Le 24 novembre 2016, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rhode-Saint-Genèse décide, en ce qui concerne « la mise en œuvre de l'arrêt du Conseil d'État relatif aux facilités linguistiques », de valider l'offre de prix ayant trait à « l'adaptation concernant le code linguistique » du fournisseur de logiciels S.A. Remmicom du 27 juin 2016 pour l'enregistrement et le suivi d'une préférence linguistique sur Bevolking.net et un enregistrement automatique de cette dernière au Registre national « à condition que des lettres de rappel ne soient pas systématiquement envoyées ».

Par une délibération du 16 mai 2017, le conseil communal approuve un plan relatif à « la communication à la population de l'arrêt du Conseil d'État ». Ce plan prévoit notamment l'envoi par la poste et à l'ensemble des habitants, d'un toutes-boîtes dans une enveloppe bilingue, comprenant notamment un « formulaire relatif au choix de la langue, à renvoyer complété de la manière choisie par les habitants, selon les modalités énumérées dans le présent avis ».

5. 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 vu des considérations de l'arrêt du Conseil d'État du 30 juin 2014 ».

Le 26 juin 2017, la Ministre flamande annule l'arrêté du 24 novembre 2016 du collège des bourgmestre et échevins et la délibération du 16 mai 2017 du conseil communal de la commune de Rhode-Saint-Genèse dans le cadre de la tutelle administrative générale. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

> « [Traduction] La position adoptée par le CBE [collège des bourgmestre et échevins] et le conseil communal en ce qui concerne l'application de la législation linguistique et l'instauration d'un système d'enregistrement de l'appartenance linguistique 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, ni aux articles 25, 26 et 30 des LLC, ainsi qu'ils sont interprétés dans les circulaires BA 97/22 du 16 décembre 1997, WE 1998/01 du 3 février 1998, BA-2005/03 du 8 juillet 2005 et BB 2010/03 du 7 mai 2010.
>
> La volonté du Constituant et du législateur spécial a toujours été de confirmer le caractère en principe unilingue de la région de langue néerlandaise. C'est ce que confirment également, dans leur jurisprudence, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État qui jugent que l'interprétation des droits des personnes résidant dans les communes périphériques et qui souhaitent utiliser le français dans leurs relations avec l'autorité communale, doit se concilier avec la primauté du néerlandais dans ces communes. Cela implique 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 (Cour constitutionnelle n° 26/98 du 10 mars 1998, C.E. n° 138.860, n° 138.862 et n° 138.863 du 23 décembre 2004).
>
> Ceci implique que les facilités linguistiques doivent faire l'objet d'une interprétation nécessairement restrictive.
>
> Conformément à l'article 25 des LLC, les services locaux établis dans les communes périphériques emploient dans leurs rapports avec un particulier la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le néerlandais ou le français. Rien n'empêche dès lors une administration communale de répondre en français à un courrier qui lui est adressé dans cette langue ou de traiter et clôturer dans cette même langue un dossier ouvert consécutivement à ce courrier.

En vertu de l'article 26 des LLC, la commune de Rhode-Saint-Genèse rédige en néerlandais ou en français, 'selon le désir de l'intéressé', les certificats, déclarations et autorisations délivrés aux particuliers. Or, l'article 26 précité des LLC ne précise pas de quelle manière 'le désir de l'intéressé' que les documents et actes visés dans cette disposition lui soient délivrés en néerlandais ou en français doit être notifié à l'administration ni de quelle manière concrète l'administration peut ou doit constater et peut ou doit enregistrer ce désir.

Pour se conformer à la primauté du néerlandais garantie par la Constitution, les articles 25 et 26 des LLC doivent être interprétés en ce sens qu'il faut réitérer expressément la demande d'utiliser le français. C'est également l'interprétation qui est préconisée dans les circulaires susmentionnées.

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 qu'un 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. Dans ce cadre, le Conseil d'État a notamment attiré l'attention sur les points suivants :

- que la circulaire attaquée s'avère vouloir contrecarrer une pratique consistant à ce que 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;
- 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;
- qu'une interprétation impliquant que les communes périphériques doivent utiliser le français dès que l'autorité a connaissance de la langue du particulier et que cette langue est le français, ou encore que les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français reçoivent automatiquement à nouveau par la suite les documents en français, n'est pas conforme à ce qui précède, dès lors que cette interprétation et la pratique administrative qui se fonde sur celle-ci conduisent en fait à un système de bilinguisme dans lequel les préférences linguistiques des personnes sont même encodées;
- que 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 bien conciliable avec les lois linguistiques.

La teneur de ces arrêts a une nouvelle fois été confirmée dans l'arrêt n° 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 et 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 (notamment) des collèges des bourgmestre et échevins des communes de la région de langue néerlandaise.

La référence que fait le CBE à l'arrêt n° 227.775 de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 20 juin 2014 [...] ne permet pas d'autre conclusion.

Conformément à l'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État est compétente pour statuer sur l'arrêté du Gouvernement flamand portant non-nomination d'un bourgmestre désigné (loi spéciale du 19 juillet 2012). Dans son arrêt du 20 juin 2014, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a annulé la non-nomination de Mme Caprasse comme bourgmestre de Kraainem à défaut de fondement matériel adéquat. Le CBE s'appuie sur cet arrêt pour instaurer un système d'enregistrement de l'appartenance linguistique visant à enregistrer, pour une période de quatre ans, la langue dans laquelle les habitants de la commune de Rhode-Saint-Genèse souhaitent être servis.

Contrairement à ce que paraît considérer le CBE, l'arrêt précité du Conseil d'État ne comporte pas de 'directive' qui s'imposerait à la Région flamande en ce qui concerne l'utilisation du français par les habitants des communes périphériques dans leurs relations avec l'autorité communale, pas plus *a fortiori* qu'il ne procure un fondement juridique à la commune de Rhode-Saint-Genèse pour adopter de son propre chef un règlement en la matière et pour ne pas appliquer les instructions en vigueur d'une autorité supérieure. Il convient de noter à cet égard que la motivation d'un arrêt, même de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, n'est revêtue de l'autorité de la chose jugée que dans la mesure où elle est indissociablement liée au dispositif de l'arrêt. Or, et indépendamment encore de la constatation qu'aucun juge ou qu'aucune juridiction ne peut statuer par voie de disposition générale ayant valeur de règle, et ne peut pas non plus se substituer à l'administration, ce qui serait en effet contraire au principe général de la séparation des pouvoirs consacré par la Constitution, force est de constater que les motifs de l'arrêt précité concernant l'interprétation des dispositions des lois linguistiques, applicables aux communes périphériques, ne sont pas indissociablement liés au dispositif de cet arrêt et n'ont dès lors pas été déterminants pour l'annulation de l'acte administratif attaqué dans cette cause. En effet, l'annulation paraît reposer seulement et uniquement 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 et 26 et de l'article 28 qui est, en l'occurrence, applicable dans la commune de Kraainem) doit donc manifestement être considérée comme un *[obiter] dictum*. Elle n'est pas revêtue de l'autorité ou de la force de la chose jugée.

Ceci est confirmé par la constatation expresse, figurant dans ce même arrêt, qu'au demeurant aucune des circulaires précitées ne constituait, en tant que tel, l'objet de l'affaire ayant débouché sur cet arrêt et que l'application de ces mêmes circulaires n'a pas été écartée en vertu de l'article 159 de la Constitution. En effet, l'arrêt du 20 juin 2014 (point 14.2) considère expressément ce qui suit :

'14.2 : Il n'en résulte toutefois pas que ces circulaires feraient également l'objet du présent recours, ni que l'arrêté attaqué appliquerait les circulaires précitées avec pour effet, selon la requérante, que l'illégalité éventuelle de celles-ci impliquerait que le Conseil d'État doit en écarter l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution'.

Il est à noter également que l'article 30 des LLC est applicable dans la commune de Rhode-Saint-Genèse (et dans celle de Wezembeek-Oppem), contrairement à la commune de Kraainem (ou aux communes de Drogenbos, de Linkebeek et de Wemmel), où c'est l'article 28 de ces mêmes lois qui est d'application.

Dès lors, dans la commune de Rhode-Saint-Genèse, les actes doivent de toute façon être rédigés en néerlandais, étant entendu que toute personne intéressée peut ensuite en obtenir une traduction certifiée conforme. Une pratique qui consisterait à rédiger également ces actes d'emblée et exclusivement en français serait incompatible avec cette règle.

L'interprétation des droits des personnes qui résident dans les communes périphériques, telle qu'elle est préconisée par la commune de Rhode-Saint-Genèse et selon laquelle il suffirait de communiquer tous les quatre ans à l'administration communale dans quelle langue un particulier d'une commune périphérique peut obtenir ses 'documents communaux' (cf. l'avis à la population) et 'tout courrier et tout document administratif' (cf. le modèle de formulaire relatif au choix de la langue) et tout 'document administratif' (cf. le modèle d'accusé de réception) en langue française, n'est pas conforme à la volonté du Constituant et du législateur spécial, à la primauté du néerlandais dans les communes de la région de langue néerlandaise garantie par la Constitution, aux prescriptions précitées des LLC et à l'interprétation qu'en donne la Région flamande, qui est toujours d'application, dès lors que cette interprétation revient dans la pratique à instaurer un système de bilinguisme. Dès lors, le Gouvernement flamand reste sur sa position et considère que 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. Enfin, les facilités ont été instaurées pour promouvoir l'intégration des

francophones dans la région de langue néerlandaise. Cela signifie 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 leur courrier d'office 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.

À cela s'ajoute qu'il ne peut faire aucun doute que, dans la commune de Rhode-Saint-Genèse, les actes doivent de toute façon être rédigés en néerlandais conformément à l'article 30 des LLC.

Il n'appartenait en tout cas pas à l'administration communale de la commune de Rhode-Saint-Genèse d'écarter de sa propre autorité l'interprétation des lois linguistiques, telle qu'elle a été portée à la connaissance des administrations communales par l'autorité de tutelle dans la circulaire BA-97/22 du 16 décembre 1997 (comparez avec C.E. n° 227.775 du 20 juin 2014, point 15.6).

L'arrêt du Conseil d'État du 20 juin 2014 ne peut non plus constituer une justification pour l'instauration d'un système d'enregistrement de l'appartenance linguistique des personnes, consistant à enregistrer la préférence linguistique sur Bevolking.net et/ou à l'enregistrer automatiquement dans le Registre national. Pareil système est incompatible avec la territorialité et l'homogénéité linguistique de la région de langue néerlandaise. L'historique des lois linguistiques en témoigne également. Le recensement linguistique a été aboli par la loi du 24 juillet 1961. La frontière linguistique a été fixée par la loi du 8 novembre 1962 et l'emploi des langues en matière administrative a été réglé par la loi du 2 août 1963.

Reconnaître la possibilité d'enregistrer systématiquement l'appartenance linguistique impliquerait par ailleurs que chaque habitant de la commune de Rhode-Saint-Genèse choisirait une sous-nationalité, ce qui serait contraire aux fondements de la structure institutionnelle de la Belgique fédérale. Or, lors de chaque réforme de l'État, on a veillé à écarter toute forme de sous-nationalité.

Dans le droit fil de ce principe, la circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010 a attiré l'attention des administrations locales sur l'interdiction absolue d'enregistrer une préférence linguistique éventuelle dans le chef des habitants. L'attitude de l'administration communale de Rhode-Saint-Genèse va en outre à l'encontre des instructions figurant dans la circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010. Dès lors, tout système visant à enregistrer la préférence linguistique des habitants au moyen de registres ou de fichiers dans le but d'opérer automatiquement un choix linguistique est illégal (inconstitutionnel). Toutes les administrations locales de la Région flamande sont soumises à cette interdiction.

Outre l'incompatibilité d'un système d'enregistrement de l'appartenance linguistique avec le contexte institutionnel plus large de la Belgique fédérale, il doit également être constaté que la tenue d'un registre linguistique par les communes à facilités, en inscrivant un code linguistique dans le registre de la population, est illégale. La circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010 relative à l'interdiction de l'enregistrement de la préférence linguistique, rédigée par le ministre Bourgeois, précise à cet égard ce qui suit :

'[traduction] Par la présente circulaire, j'attire particulièrement l'attention des administrations locales sur l'interdiction stricte d'enregistrer une éventuelle préférence linguistique dans le chef des habitants. Les administrations qui tiennent à jour l'indication de la préférence linguistique, agissent en violation non seulement de la législation linguistique, mais également de l'arrêté royal du 16 juin 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers. La législation linguistique relève par ailleurs de l'ordre public'.

Cette constatation est toujours d'actualité. L'article 1er de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers donne une énumération limitative des informations pouvant être mentionnées aux registres de la population et aux registres des étrangers. La mention de l'appartenance linguistique n'y apparaît pas. Le fait que le Registre national aurait donné son 'feu vert' est certainement sans pertinence. En effet, en l'absence de toute base légale, il n'appartient pas à l'administration communale de Rhode-Saint-Genèse d'ajouter un code linguistique au registre de la population.

4. Conclusion

Il ressort clairement de l'arrêté du collège du 24 novembre 2016 et de la délibération du conseil communal du 16 mai 2017 que (i) l'administration communale de Rhode-Saint-Genèse préconise l'interprétation selon laquelle il suffirait que les particuliers expriment une seule fois tous les quatre ans le désir d'être servis en français et que (ii), dans la perspective de cette interprétation de la législation linguistique, elle entend créer un registre des habitants ayant fait savoir qu'ils souhaitent obtenir les documents en français. L'interprétation de la législation linguistique préconisée par l'administration communale de Rhode-Saint-Genèse porte atteinte à la primauté du néerlandais et va à l'encontre de l'interprétation des lois linguistiques, visée dans les circulaires BA 97/22 du 16 décembre 1997, WE 1998/01 du 3 février 1998 et BA-2005/03 du 8 juillet 2005, portées à la connaissance des administrations locales par l'autorité de tutelle. La tenue d'un registre linguistique est en outre contraire à la circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010 relative à l'interdiction de l'enregistrement de la préférence linguistique, ainsi qu'à la loi.

Dès lors, l'arrêté du collège du 24 novembre 2016 et la délibération du conseil communal de Rhode-Saint-Genèse du 16 mai 2017 violent le droit ».

*IV. Examen des premier et quatrième moyens*

*Point de vue des parties*

6.1. La partie requérante prend un premier moyen de « la violation des articles 25 et 26 des [lois linguistiques], en raison du défaut de motivation adéquate, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation des principes de proportionnalité et de prudence en tant que principes généraux de bonne administration, ainsi que de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante expose qu'il ressort clairement de la décision attaquée que toute forme d'enregistrement de la langue est formellement interdite selon la partie adverse et que la demande visant à ce que soit utilisé le français doit à chaque fois être réitérée expressément. La requérante est d'avis que cette interprétation porte atteinte d'une manière disproportionnée aux droits que les habitants francophones des communes à facilités puisent des dispositions des lois linguistiques invoquées dans le moyen. Comme le Conseil d'État l'a jugé dans l'arrêt n° 227.775 du 20 juin 2014, il est disproportionné d'obliger les particuliers à entreprendre chaque fois expressément des démarches s'ils souhaitent être servis en français. En continuant malgré tout à faire valoir une prétendue interdiction générale de toute forme d'enregistrement de la langue, la décision attaquée est dépourvue d'une motivation adéquate.

6.2. La partie requérante prend un quatrième moyen « de la violation de l'article 3 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en raison du défaut de motivation adéquate, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation des principes de proportionnalité et de prudence en tant que principes généraux de bonne administration, ainsi que de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante expose notamment qu'il est « manifeste que la partie adverse confond le registre national et le registre de la population » : « La requérante a très clairement indiqué vouloir procéder sur la base d'un

enregistrement limité dans le registre national et non dans le registre de la population »; « Ce registre national est indépendant du registre de la population ».

7.1. Dans le mémoire en réponse, la partie adverse souligne, en ce qui concerne le premier moyen, qu'elle a très clairement indiqué dans l'arrêté attaqué comment il y a lieu d'interpréter les lois linguistiques et pourquoi il en est ainsi. Il est renvoyé, à cet égard, aux arrêts du Conseil d'État se ralliant à cette interprétation. La partie adverse indique, en outre, qu'elle a expressément relevé que l'article 30 des lois linguistiques est d'application à Rhode-Saint-Genèse, motif supplémentaire que la partie requérante ne réfute pas. Conformément à cet article 30, l'acte doit « de toute façon être rédigé en néerlandais ».

Par ailleurs, la partie adverse soutient que la partie requérante « fait un usage abusif » de l'arrêt du Conseil d'État du 20 juin 2014 en ce que « chaque habitant reçoit une demande EN VUE DE se faire enregistrer » et que « l'on essaye de mettre toute le monde dans une catégorie, dans laquelle il faudrait à l'évidence rester, par définition, pour quatre ans ». Il est également important de noter, toujours selon la partie adverse, que la partie requérante passe sous silence le fait qu'elle s'est adressée à chaque habitant en néerlandais et en français, « si bien qu'elle agit en définitive comme s'il s'agissait d'une région bilingue ».

7.2. Concernant le quatrième moyen, la partie adverse répond tout d'abord que l'arrêté attaqué motive clairement le fait que certaines données « ne doivent pas être enregistrées, en tant que telles, et que les options de sous-nationalité en font justement partie ». Ce serait tout simplement incompatible avec l'article 4 de la Constitution et avec l'essence de l'unilinguisme de la région, et ce quelle que soit l'importance que revêtent les facilités.

Par ailleurs, la partie adverse relève dans le mémoire en réponse que l'arrêté attaqué renvoie, à juste titre, à l'article 1er de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 'déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers'. Selon elle, il n'est pas permis « que

l'on contrevienne à la loi en introduisant les informations dans le registre national et en enregistrant, par le biais du registre national, ce qui ne peut justement pas être inscrit dans le registre de la population ou dans le registre des étrangers ». Selon la partie adverse, cela signifie « que l'on ne peut procéder légalement à l'enregistrement de ce que la partie requérante entend enregistrer ». Il ne suffit pas « de considérer que si une préférence linguistique pouvait être exprimée pour une certaine durée [...], celle-ci devrait dès lors pouvoir être conservée ».

8. Dans le dernier mémoire, la partie adverse relève encore que l'interprétation des lois linguistiques préconisée par la partie requérante « donne lieu de manière évidente et immédiate à une violation manifeste des lois sur l'emploi des langues en matière administrative » et que les décisions annulées « sont, tout simplement, fondamentalement et totalement incompatibles avec les dispositions claires et strictes de l'article 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative ».

En outre, la partie adverse soutient que le fait d'envoyer aux habitants un courrier les invitant à choisir s'ils veulent être servis en français relève du prosélytisme linguistique : « il y a une différence entre être invité à faire un choix et prendre simplement soi-même l'initiative de faire ce choix ».

*Appréciation*

9. Par l'arrêté attaqué, la partie adverse annule deux décisions de la partie requérante par lesquelles celle-ci viserait uniquement à mettre en œuvre l'arrêt du Conseil d'État n° 227.775 du 20 juin 2014.

Les motifs d'annulation peuvent ainsi être résumés en ce sens que la position adoptée par le collège, en ce qui concerne l'application des lois linguistiques et l'instauration d'un système d'enregistrement de l'appartenance linguistique, n'est pas conforme à la primauté du néerlandais dans la région de langue néerlandaise, telle qu'elle est garantie par l'article 4 de la Constitution, ni aux articles 25, 26 et 28 des lois linguistiques, ainsi qu'ils sont interprétés dans les

circulaires de 1997, 1998, 2005 et 2010. Plus précisément, le Gouvernement flamand maintient sa position selon laquelle, dans ses relations avec les services locaux d'une commune périphérique, le particulier est tenu de demander à chaque fois expressément l'utilisation du français et selon laquelle il est, partant, formellement interdit d'enregistrer une préférence linguistique éventuelle dans le chef des habitants. Indépendamment de cette « incompatibilité d'un système d'enregistrement de l'appartenance linguistique avec le contexte institutionnel plus large de la Belgique fédérale », la tenue d'un registre linguistique par les communes à facilités, emportant l'inscription d'un code linguistique dans le registre de la population, est, selon les motifs de l'arrêté attaqué, illégale.

Ces motifs sont contestés dans les moyens dont il a été fait état.

10. Dans les arrêts n$^{os}$ 227.775 et 227.776 du 20 juin 2014 (voir le point 3), le Conseil d'État considère que, compte tenu du « contexte plus large de la réglementation linguistique en Belgique », des arrêts de la Cour constitutionnelle en la matière, de la primauté du néerlandais dans les communes de la périphérie ainsi que de la volonté du Constituant et du législateur spécial, l'interprétation qui consiste à exiger de l'intéressé, visé aux articles 26 et 28 des lois linguistiques, une démarche spécifique à chaque fois qu'il souhaite bénéficier de l'usage du français, restreint de manière disproportionnée les droits garantis par les articles 25, 26 et 28 des lois précitées.

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 des lois linguistiques, l'autorité communale, à défaut de demande spécifique du particulier, doit se référer, selon ces arrêts, à la connaissance qu'elle a de la langue du particulier. Sur ce point, le particulier est tenu, le cas échéant, de porter son désir d'être servi en français à la connaissance de l'administration, et ce à intervalle régulier raisonnable. L'autorité 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 précitée à l'administration communale. Après l'expiration de ce délai, le particulier peut renouveler son choix par une lettre, à chaque fois pour une nouvelle période de quatre ans. L'administration communale doit à chaque fois, sans délai, envoyer un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné.

11. Cette interprétation, qui – comme il a été considéré dans l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014 – doit depuis être donnée aux droits des personnes qui habitent les communes périphériques et que le Gouvernement flamand ne peut ignorer, a été entre-temps confirmée à plusieurs reprises par le Conseil d'État, et récemment encore dans ses arrêts n$^{os}$ 245.052, 245.053, 245.054 et 245.055 du 2 juillet 2019.

Le Conseil d'État maintient ce point de vue également en l'espèce.

12. Pour s'opposer à cette interprétation, la partie adverse ne peut s'appuyer utilement sur des arrêts antérieurs aux arrêts n$^{os}$ 227.775 et 227.776 du Conseil d'État du 20 juin 2014 en ce qui concerne des faits postérieurs à cette dernière date.

13. Contrairement à ce que pense la partie adverse, cette interprétation des articles 25, 26 et 28 des lois linguistiques n'est pas incompatible avec l'article 30 des lois linguistiques, tout comme elle ne vide pas cet article de son sens.

Aux termes de l'article 30, alinéa 1$^{er}$, première phrase, des lois linguistiques, les actes sont rédigés en néerlandais dans les communes de Rhode-Saint-Genèse et Wezembeek-Oppem.

L'interprétation précitée des articles 25, 26 et 28 des lois linguistiques ne dispense pas du respect de la disposition précitée de l'article 30 des lois linguistiques, tout comme il n'apparaît pas que l'arrêté du collège des

bourgmestre et échevins et la délibération du conseil communal, qui sont annulés par la décision ministérielle attaquée, poursuivent cet objectif.

14. Il se déduit de ce qui précède qu'il ne peut être souscrit à l'interprétation que donne la décision attaquée du régime des facilités linguistiques dans les communes périphériques. Est, au contraire, justifiée l'interprétation de la partie requérante, que conteste la partie adverse, « selon laquelle il suffirait que les particuliers expriment une seule fois tous les quatre ans le désir d'être servis en français ».

15. Il en résulte dès lors que l'une ou l'autre forme d'enregistrement de la préférence linguistique, valable pour quatre ans, doit être possible. Il ne peut être admis que le seul fait de cet enregistrement puisse entraîner par lui-même ou risque d'entraîner la création d'une soi-disant « sous-nationalité ».

Une interdiction générale d'enregistrer une éventuelle préférence linguistique des habitants ne peut se déduire de l'article 4 de la Constitution ni d'une quelconque disposition des lois linguistiques.

La circulaire BB 2010/3 du 7 mai 2010 ne peut pas non plus justifier une interdiction absolue.

16. Qu'une certaine forme d'enregistrement de la préférence pour le français, exprimée par la voie d'une lettre, paraisse logiquement nécessaire, ne signifie toutefois pas pour autant que les communes périphériques soient autorisées à plaider en faveur de l'envoi ou du dépôt de ces lettres. L'intervention des communes périphériques doit pour l'essentiel rester passive et réceptive.

Les communes périphériques peuvent certes informer leurs administrés de la possibilité de choisir d'être servis en français et des modalités de ce choix, mais elles doivent se limiter à une communication générale d'intérêt public (via leur site Internet, le bulletin d'information communal). Agir autrement, en adressant directement et individuellement une lettre-type ou un

rappel aux habitants, les incitant ou les sollicitant à opérer ou à renouveler leur choix pour le français, constitue un acte de prosélytisme linguistique qui est inconciliable avec le caractère unilingue de la région de langue néerlandaise.

17. Dans la mesure, enfin, où la décision attaquée qualifie d'illégale la conservation d'une préférence linguistique au motif qu'elle serait contraire à l'article 1er de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 'déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers', la partie requérante observe à juste titre que ses décisions annulées ne prévoient pas d'enregistrer les préférences linguistiques dans les registres de la population, mais bien dans le Registre national.

La décision attaquée n'invoque pas une interdiction d'enregistrement dans le Registre national comme motif d'annulation.

Du reste, la partie adverse n'invoque pas davantage, dans sa décision d'annulation, le motif selon lequel la partie requérante aurait décidé ou prévu illégalement de demander directement et individuellement aux habitants, au moyen d'une lettre-type ou d'un courrier de rappel, d'opérer ou de renouveler un choix en faveur du français.

18. En conclusion, la décision attaquée n'est pas adéquatement motivée et il y a lieu de l'annuler.

*V. Question préjudicielle*

*Point de vue des parties*

19. Si le Conseil d'État devait approuver l'interprétation que donne la partie requérante des lois linguistiques, il faudrait, selon la partie adverse dans son mémoire en réponse, poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« [traduction] Les articles 25, 26, 28 et 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, interprétés en ce sens que les habitants des communes définies à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative peuvent choisir indéfiniment une autre langue que le néerlandais, à savoir le français, à la seule condition de réitérer ce choix tous les quatre ans, violent-ils l'article 4 de la Constitution, combiné avec ses articles 10 et [11], dès lors qu'est ainsi visé un traitement totalement différent de ces habitants des communes définies à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative par rapport aux autres habitants de la région de langue néerlandaise qui résident dans les autres communes de la région de langue néerlandaise et par rapport aux habitants des autres régions linguistiques, qui doivent tous simplement employer la langue de la région linguistique ? ».

20. Dans le mémoire en réplique, la partie requérante indique qu'elle n'aperçoit pas comment la question pourrait être utile à la solution du litige, dès lors que la décision attaquée « est, à tout le moins, inadéquatement motivée sur de nombreux points » et que « les catégories de justiciables citées par la partie adverse peuvent difficilement être comparées les unes aux autres ».

21. La partie adverse répond dans le dernier mémoire que la question peut se révéler bel et bien utile et que l'arrêté et la délibération annulés ne sont pas constitutionnellement compatibles avec l'unilinguisme de principe de la région, et que le système prévu par la partie requérante « donne lieu à un traitement totalement différent des habitants des communes à facilités par rapport à ceux d'une quelconque autre commune, sans qu'il existe de fondement juridique à cet effet ».

22. Dans le dernier mémoire, la partie requérante ajoute notamment, en ce qui concerne la question préjudicielle proposée, qu'elle ne porte pas sur la méconnaissance de la Constitution par une disposition légale, mais sur la jurisprudence du Conseil d'État et qu'elle n'aperçoit pas « pourquoi la jurisprudence du Conseil d'État en tant que haute juridiction doit être évaluée par la Cour constitutionnelle ».

*Appréciation*

23. Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, il a été spécifiquement confié à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée paritairement sur le plan linguistique, le soin de traiter le contentieux administratif relatif aux six communes périphériques et aux personnes physiques ou morales qui y sont localisées (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, 53-2284/003, p. 7). L'article 160 de la Constitution a été revu afin que ces règles relatives à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, entrées en vigueur le 14 octobre 2012, ne puissent plus être modifiées à l'avenir que par une loi à la majorité spéciale.

La loi du 19 juillet 2012 a rétabli l'article 93 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, a conféré à l'assemblée générale, conformément à la volonté du Constituant exprimée simultanément, la compétence de connaître de ces litiges à la demande des personnes établies dans les communes périphériques et a déterminé les règles de procédure à suivre.

Il ressort des travaux préparatoires de la révision de l'article 160 de la Constitution que non seulement le Constituant entendait prescrire que les dispositions évoquées relatives à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État ne pourraient être modifiées à l'avenir que par une loi à la majorité spéciale, mais qu'il a aussi fait siens les choix découlant de ces dispositions. La connexité entre la révision de l'article 160 de la Constitution et l'adoption de la loi du 19 juillet 2012 a aussi été soulignée, et il a été indiqué que la réforme touche à l'essence des grands équilibres qui contribuent à la paix communautaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, 53-2284/003, pp. 9-10).

La Cour constitutionnelle a rappelé ces principes et le choix explicite du Constituant de les faire siens dans ses arrêts n° 57/2014 et 58/2014 du 3 avril 2014.

24. Depuis l'arrêt n° 227.775 du 20 juin 2014, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée

paritairement sur le plan linguistique et présidée alternativement par un président néerlandophone et un président francophone ayant une voix prépondérante dans les cas visés à l'article 93 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, a interprété à maintes reprises les articles 25, 26, 28 et 30 des lois linguistiques en ce sens que les habitants des communes périphériques concernées peuvent choisir – au moyen d'une lettre – d'être servis en français, ce choix valant pour une période de quatre ans et pouvant ensuite être chaque fois renouvelé pour une nouvelle période de quatre ans.

Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, le Conseil d'État a ainsi exercé la compétence qui a été spécialement conférée, dans le cadre de la sixième réforme de l'État, à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif – et à aucun autre juge – de parvenir à un nécessaire équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge et de contribuer à la paix communautaire, et ce en vue de mettre un terme aux conflits répétés en la matière.

25. Selon l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, il n'y a par conséquent pas lieu, en l'espèce, de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle qui porte pour l'essentiel sur l'interprétation jurisprudentielle de la mission qui lui a été spécifiquement confiée.

La question préjudicielle n'est pas posée.

## DÉCISION

**1. Le Conseil d'État annule la décision de la Ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des chances et de la Lutte contre la pauvreté du 26 juin 2017 « portant annulation de l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de Rhode-Saint-Genèse du 24 novembre 2016 concernant la mise en œuvre de l'arrêt du Conseil d'État**

**relatif aux facilités linguistiques et de la délibération du conseil communal du 16 mai 2017 portant communication de l'arrêt du Conseil d'État ».**

**2. La partie adverse supporte les dépens relatifs à la demande de suspension et au recours en annulation, à savoir les droits de rôle de 400 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie requérante.**

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 22 septembre 2021 de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée comme suit :

| | | |
|---|---|---|
| MM. | Roger Stevens, | premier président du Conseil d'État, |
| | Jacques Jaumotte, | président du Conseil d'État ayant mis son mandat à disposition, président de l'assemblée générale, |
| | Johan Lust, | président de chambre, |
| | Geert Van Haegendoren, | président de chambre, |
| | Geert Debersaques, | président de chambre, |
| M^me^ | Colette Debroux, | président de chambre, |
| M. | Imre Kovalovszky, | président de chambre, |
| M^me^ | Pascale Vandernacht, | président de chambre, |
| MM. | Luc Detroux, | président de chambre, |
| | Carlo Adams, | président de chambre, |
| | Bruno Seutin, | conseiller d'État, |
| | Pierre Lefranc, | conseiller d'État, |
| | Stephan De Taeye, | conseiller d'État, |
| | Pierre Barra, | conseiller d'État, |
| | Peter Sourbron, | conseiller d'État, |
| M^mes^ | Anne-Françoise Bolly, | conseiller d'État, |
| | Patricia De Somere, | conseiller d'État, |
| MM. | Marc Joassart, | conseiller d'État, |
| | Luc Donnay, | conseiller d'État, |

| | | |
|---|---|---|
| M$^{me}$ | Florence Piret, | conseiller d’État, |
| M. | Raphaël Born, | conseiller d’État, |
| M$^{me}$ | Elisabeth Willemart, | conseiller d’État, |
| assistés de | | |
| M. | Gregory Delannay, | greffier en chef. |

**Le greffier en chef,** **Le président,**

**Gregory Delannay** **Jacques Jaumotte**