TRADUCTION OFFICIEUSE

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 254.186 du 30 juin 2022
A. 222.475/A*bis*-14

En cause : la COMMUNE de LINKEBEEK
assistée et représentée par
M^es^ Nicolas Bonbled
et Sebastiaan De Meue, avocats,
ayant leur cabinet à 1000 Bruxelles,
boulevard Bischoffsheim 33,
où 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,
Stockhouderskasteel, Gerard Davidstraat 46/1,
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 22 juin 2017, vise à annuler 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 21 avril 2017 'concernant l'annulation de la délibération du conseil communal de Linkebeek du 6 mars 2017 portant prise de connaissance et décision sur les points inscrits à l'ordre du jour de l'assemblée générale du 6 avril 2017 de l'agence autonome externe – A.S.B.L. Hoeve 't Holleken'.

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. 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 requérante a introduit une demande de poursuite de la procédure et déposé un dernier mémoire. La partie adverse a 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 22 mars 2022.

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

M^e^ Sebastiaan De Meue, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et M^e^ Bart Staelens, avocat, qui comparaît pour la partie adverse, ont été entendus.

MM. Erik Bosquet et Jurgen Neuts, premiers auditeurs, ont donné un avis.

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

III. Faits

3. Le 6 mars 2017, le conseil communal de Linkebeek a pris « connaissance des points inscrits à l'ordre du jour de l'assemblée générale du 6 avril 2017 de l'agence autonome externe – A.S.B.L. Hoeve ‘t Holleken » et a chargé « les représentants de la commune d'approuver lors de l'assemblée générale l'ordre du jour proposé ».

En ce qui concerne la discussion préalable à cette délibération du conseil communal, le procès-verbal de la séance du conseil communal du 6 mars 2017 a fait mention de ce qui suit :

> « (traduction) Le Président faisant fonction donne la parole à Mme Leblon qui commente le point. Elle déclare ainsi que les points proposés à l’ordre du jour sont les points habituels à l’ordre du jour de l’assemblée générale. Ensuite, elle continue en français. Elle donne la parole à M. Schwarts pour un mot d’explication sur les comptes, lequel confirme, également en français, que les comptes sont en ordre. Puis, Mme Leblon donne aussi lecture d’un courriel de M. Thiéry, également en français, dans lequel il félicite les personnes de la Ferme pour leur bon travail.
> M. Otten constate qu’il est habilement fait usage du fait que le représentant du gouverneur n’est pas (encore) présent et demande qu’il soit précisé dans le PV de la séance que la langue française est utilisée.
> M. Opoczynski y réplique, à nouveau en français, que selon un arrêt de la Cour d’arbitrage (actuellement : la Cour constitutionnelle), les conseillers communaux peuvent s’exprimer en français. »

Dans une lettre du 6 mars 2017, Rik Otten, membre du conseil communal de Linkebeek, porte plainte auprès du gouverneur de province pour « infraction délibérée à la législation linguistique » : « trois membres de la majorité ont pris la parole en français ».

Le gouverneur lui ayant demandé son « opinion sur ce point », l'échevin Ghequiere donne le 20 mars 2017 la réponse suivante :

> « (traduction) À cet égard, je me réfère au procès-verbal de la séance du conseil communal du 6 mars 2017 qui a été adopté en néerlandais conformément à la législation linguistique. Pour le bon ordre, ni moi-même ni aucun autre membre du collège n'avons répondu dans une autre langue que le néerlandais aux interpellations des conseillers concernés.

> Contrairement à ce qui est indiqué dans la plainte de Prolink, il n'est dès lors nullement question pour les motifs invoqués ci-dessus d'une ‘infraction délibérée à la législation linguistique’. Toute autre interprétation à laquelle souscrirait la ministre Homans au Parlement flamand (comme par exemple le 14 mars dernier) n’engage qu’elle-même et est formellement contestée ici pour le bon ordre. »

Le 21 avril 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 annule « la décision du conseil communal de Linkebeek du 6 mars 2017 portant prise de connaissance et décision sur les points inscrits à l’ordre du jour de l’assemblée générale du 6 avril 2017 de l’agence autonome externe – A.S.B.L. Hoeve ‘t Holleken ». Cette décision a été motivée comme suit :

> « (traduction) L’article 23 LLC dispose :
> Tout service local établi dans les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezenbeek-Oppem utilise exclusivement la langue néerlandaise dans les services intérieurs, dans ses rapports avec les services dont il relève ainsi que dans ses rapports avec les services de la région de langue néerlandaise et de Bruxelles-Capitale.
> L'arrêt du Conseil d’Etat du 29 juin 2001 dit ce qui suit :
> ‘Considérant que selon l’article 23 des lois sur l’emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'AR du 18 juillet 1966, tout service local qui est établi notamment dans la commune de Linkebeek utilise exclusivement la langue néerlandaise dans les services intérieurs, dans ses rapports avec les services dont il relève ainsi que dans ses rapports avec les services de la région de langue néerlandaise et de Bruxelles-Capitale; que le conseil communal étant un service local au sens des lois coordonnées sur l’emploi des langues en matière administrative, il résulte de l’article 23 précité que dans la commune de Linkebeek, le conseil communal peut uniquement utiliser le néerlandais dans les différentes phases du processus décisionnel; qu’il en va de même pour les interventions orales’.
> La circulaire BA-2005/3 précise aussi clairement que la séance du conseil communal est considérée comme un service intérieur et que dès lors seule la langue néerlandaise peut être utilisée. Les communes à statut linguistique spécial font pleinement partie du territoire de la Région flamande. Les mandataires de ces communes (tant le bourgmestre et les échevins que les conseillers) ne peuvent utiliser que le néerlandais dans l'exercice de la gestion. Le conseil communal est lui-même un service au sens de l'article 23 des LLC : lors des séances et des délibérations, le conseil ne peut donc utiliser que le néerlandais.
> Conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État et aux circulaires BA 97/22 et BA-2005/3, les conseillers communaux relèvent également, à titre individuel, de l'application de l'article 23 des LLC. Ils

doivent eux aussi faire usage du néerlandais dans leurs interventions orales au conseil communal.
L'arrêt n° 42.716 du Conseil du 17 avril 1996 et l'arrêt n° 43.029 du Conseil d'État du 30 avril 1997 [...] portent ce qui suit :
‘Considérant que cette sanction de la nullité s'impose, par contre, lorsque l'illégalité commise doit être réputée avoir influencé la teneur de la décision prise, ou qu'elle doit, à tout le moins, être présumée avoir pu le faire’.
L’arrêt n° 42.716 du Conseil d’Etat du 17 avril 1996 dit ce qui suit :
‘Considérant, en l'espèce, que l'arrêté attaqué estime que l'introduction et les précisions données à propos d'un point de l'ordre du jour par le bourgmestre ou par un autre membre du collège des bourgmestre et échevins à l'intention des membres du conseil communal constituent un élément essentiel d'une prise de décision; qu'en effet, les éclaircissements apportés par pareille introduction et par pareilles précisions sont susceptibles d'influencer le vote des conseillers communaux et ont d'ailleurs normalement ce but; qu'il peut, dès lors, être présumé à propos des illégalités constatées par l'autorité de tutelle qu'elles étaient susceptibles d'avoir influencé sur le fond les délibérations annulées’.
Il ressort des pièces du dossier que le point concerné de l'ordre du jour concernait, outre la prise de connaissance, aussi une décision qui devait faire l'objet d'un vote (à l'unanimité).
Il ressort du procès-verbal que Mme Leblon a introduit le point de l'ordre du jour en partie en néerlandais et en partie en français, et que M. Schwarts a donné un mot d’explication sur les comptes en français. Ensuite, Mme Leblon a donné lecture d'un courriel en français, dans lequel l'A.S.B.L. est félicitée par M. Thiéry, ce qui constitue un jugement de valeur. Un mot d'introduction et un commentaire du point concerné de l'ordre du jour constituent des éléments essentiels du processus décisionnel et peuvent influencer le comportement des conseillers communaux lors du vote. On ne peut que constater que ces interventions en français laissent à tout le moins présumer qu'elles apportent ou peuvent apporter une contribution de fond lors de la discussion de ce point de l'ordre du jour et que ces interventions ont pu influencer le vote des conseillers communaux. Ces éléments justifient l'annulation de la décision du conseil communal de Linkebeek du 6 mars 2017. »

IV. Examen du moyen unique

Thèses des parties

4. La requérante prend un moyen unique de l'excès de pouvoir et de la violation de l'article 23 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 ‘sur l'emploi des langues en matière administrative’ (ci-après : lois sur l'emploi des langues en matière administrative), de l'article 30 de la Constitution, de l'article 16*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991

relative à la motivation formelle des actes administratifs, et du principe de motivation matérielle en tant que principe général de bonne administration.

Dans une *première branche du moyen*, la requérante se plaint, en résumé, de ce que la décision attaquée se fonde sur une « interprétation contraire au droit et illégale de l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative ». L'autorité de tutelle estime que l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative a été violé dès lors que quelques conseillers communaux se sont exprimés en français au cours de la séance du 6 mars 2017. Or, selon la requérante, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (arrêt n°26/98 du 10 mars 1998 et arrêt n° 17/86 du 26 mars 1986) prévoit que l'obligation de faire usage du néerlandais ne s'applique pas aux conseillers communaux autres que le bourgmestre et les échevins. La partie adverse mentionne à tort dans la décision attaquée la jurisprudence contraire du Conseil d'État et les circulaires du Gouvernement flamand.

La requérante soutient par ailleurs dans *une deuxième branche du moyen* que la décision attaquée interprète l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative d'une manière qui porte atteinte « aux garanties existant antérieurement dont bénéficient les Francophones des communes périphériques, à savoir le droit des conseillers communaux de s'exprimer individuellement en français lors de la séance du conseil communal », ce qu'elle juge contraire à l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘réformes institutionnelles’. La requérante se réfère une nouvelle fois à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 mars 1998 et déclare que cette interprétation de l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative selon cet arrêt – « qui permettait que les conseillers communaux individuels bénéficient encore de la liberté linguistique dans la mesure où ils formulaient des observations orales à titre personnel durant le conseil communal » – comporte une telle garantie.

Dans une *troisième branche du moyen*, la requérante explique que si le Conseil d'État devait estimer que la décision attaquée interprète correctement l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière

administrative, « plusieurs questions se posent quant à la constitutionnalité de cette disposition ». Elle demande instamment que, dans ce cas, une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle.

5. Dans le mémoire en réponse, la partie adverse rétorque en ce qui concerne la première branche du moyen notamment qu'il ressort clairement de la jurisprudence du Conseil d'État que le conseil communal doit être considéré comme un service local et que l'obligation d'utiliser exclusivement le néerlandais dans les différentes phases du processus décisionnel au conseil communal, contenue à l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, vaut non seulement pour le bourgmestre et les échevins, mais aussi pour les autres conseillers communaux. Selon la partie adverse, cette interprétation est également logique. Les séances du conseil communal étant des services intérieurs comme le confirme la Cour constitutionnelle, il n'est pas contraire au principe d'égalité d'interdire au bourgmestre et aux échevins d'utiliser une autre langue que le néerlandais. Ces séances du conseil communal constituent également un service intérieur pour les conseillers communaux qui y prennent la parole et ceux-ci doivent par conséquent aussi se conformer à l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

En outre, la partie adverse objecte que dans la mesure où la requérante considère que les conseillers communaux peuvent faire usage d'une autre langue que le néerlandais au conseil communal d'une commune située dans la région unilingue de langue néerlandaise, elle exige ainsi qu'un conseiller communal connaisse non seulement la langue de la région linguistique mais aussi une autre langue s'il veut suivre les débats de son propre conseil communal. La partie adverse se demande par ailleurs si les conseillers communaux sont aussi autorisés à faire usage de l'anglais ou éventuellement d'une autre langue que le français vu que, selon la requérante, il n'est pas nécessaire d'utiliser la langue de la région linguistique au conseil communal.

En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, la partie adverse fait valoir que l'interprétation de l'article 23 des lois sur l'emploi des

langues en matière administrative selon laquelle les conseillers communaux des communes périphériques sont autorisés à parler une autre langue que le néerlandais au conseil communal, « n'a jamais existé ». Par conséquent, aucune garantie préexistante n'est méconnue.

En ce qui concerne la troisième branche du moyen, la partie adverse estime que si une question préjudicielle doit être posée à la Cour constitutionnelle, il doit s'agir d' « une question totalement différente » de celle souhaitée par la requérante.

6. Dans son mémoire en réplique, la requérante maintient que selon l'arrêt n° 26/98 de la Cour constitutionnelle du 10 mars 1998, il n'est pas interdit aux conseillers communaux des communes périphériques de s'exprimer dans une autre langue que le néerlandais durant la séance du conseil communal. La jurisprudence du Conseil d'État antérieure à cet arrêt n'est pas pertinente.

Selon la requérante, il ne ressort pas explicitement de l'arrêt n° 79.431 du Conseil d'État du 23 mars 1999 que celui-ci s'est distancié du point de vue de la Cour constitutionnelle. Selon elle, le Conseil le fait pourtant dans son arrêt n° 97.257 du 29 juin 2001. Elle se demande à ce propos si cette constatation sert l'ordre juridique. La requérante estime en tout cas que l'autorité des arrêts de la Cour constitutionnelle doit être reconnue. En outre, la requérante soutient encore que si les considérations de la Cour constitutionnelle à cet égard doivent être regardées comme un *obiter dictum*, il en va de même pour les considérations figurant dans l'arrêt n° 97.257 précité du Conseil d'État.

La requérante fait valoir que le fait que « comme principe » le conseil communal se déroule en néerlandais, mais que « chaque conseiller communal, à titre individuel, n'est pas tenu en tant que tel de faire usage du néerlandais » témoigne d'un « juste équilibre ». Il y a lieu de faire une distinction entre les conseillers communaux qui agissent en qualité d' « autorité administrative individuelle » - le bourgmestre, le représentant d'un organe collégial tel que le collège des bourgmestre et échevins - et les « conseillers communaux qui,

en tant que [représentants] élus démocratiquement, parlent en leur nom propre ». Ces derniers doivent, selon la requérante, pouvoir invoquer la liberté linguistique. La requérante en conclut qu'à aucun moment, l'article 4 de la Constitution n'est ainsi méconnu.

7. Dans le dernier mémoire, la requérante maintient la question préjudicielle qu'elle a proposé de poser à la Cour constitutionnelle.

8. Pour sa part, la partie adverse souligne dans le dernier mémoire que, si une question préjudicielle doit être posée, elle doit partir du point de vue que, si les conseillers communaux peuvent intervenir en français, alors qu'ils sont pourtant présumés connaître le néerlandais, cette intervention devra être suivie par un conseiller néerlandophone de la région de langue néerlandaise, où la présomption de connaissance du français n'existe pas.

Appréciation

9. L'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative s'énonce comme suit:

> « Tout service local établi dans les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezenbeek-Oppem utilise exclusivement la langue néerlandaise dans les services intérieurs, dans ses rapports avec les services dont il relève ainsi que dans ses rapports avec les services de la région de langue néerlandaise et de Bruxelles-Capitale. »

10. Il n'est pas contesté par les parties que le conseil communal de Linkebeek est un 'service local' au sens de la disposition précitée.

La requérante, pourtant, conteste qu'il en découlerait, comme le pense la partie adverse, que les membres de son conseil communal - autres que les membres du Collège des bourgmestre et échevins – ne pourraient s'exprimer qu'en néerlandais lors de leurs interventions (orales) en séance du conseil communal.

11. Cette divergence de vues se marque encore davantage si le conseiller communal, autre qu'un membre du Collège des bourgmestre et échevins,

introduit ou explique néanmoins, comme le ferait un membre du collège des bourgmestre et échevins, un point à l'ordre du jour du conseil communal, que ce soit ou non au nom de ce collège.

À cet égard, il est constaté qu'en l'espèce, le président du conseil communal a donné la parole à au moins un représentant de la commune dans l'A.S.B.L. Hoeve ‘t Holleken pour commenter le point concerné de l'ordre du jour. Cette A.S.B.L. est une agence autonome externe. En vertu de l'article 246 du décret communal du 15 juillet 2005 en vigueur à l'époque de la décision attaquée, la commune dispose toujours d'une majorité des voix au sein de l'assemblée générale de l'association communale et elle présente toujours une majorité des membres du conseil d'administration, les représentants de la commune au sein de l'assemblée générale sont choisis par le conseil communal parmi ses membres et ces représentants de la commune au sein de l'assemblée générale agissent conformément aux instructions du conseil communal.

12. Il va de soi que la contestation examinée est étroitement liée à la question de savoir si, à supposer qu'un conseiller communal soit autorisé à utiliser une langue autre que le néerlandais, ses collègues conseillers communaux et les habitants sont apparemment obligés de connaître cette langue pour pouvoir suivre le débat.

13. La contestation entre les parties remet en question la constitutionnalité de l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative. Elle donne lieu aux questions préjudicielles mentionnées dans le dispositif, lesquelles doivent être posées à la Cour constitutionnelle.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rouvre les débats.

2. Les questions suivantes sont posées à la Cour constitutionnelle :

1) L'article 23 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative viole-t-il les articles 10, 11 et 30 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle l'obligation d'utiliser dans les communes périphériques la langue de la région au cours des séances du conseil communal vaut également pour les membres du conseil communal et non pas exclusivement pour le bourgmestre et les autres membres du collège de bourgmestre et échevins ?

2) L'article 23 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative viole-t-il les articles 10, 11 et 30 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle l'obligation d'utiliser dans les communes périphériques la langue de la région au cours des séances du conseil communal vaut également pour le membre du conseil communal, autre qu'un membre du collège des bourgmestre et échevins, qui prend la parole pour introduire ou expliquer un point de l'ordre du jour ?

3) l'article 23 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 4 et 30 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle il permet à un membre du conseil communal d'utiliser une autre langue que le néerlandais au conseil communal, dans la mesure où cela peut avoir pour effet le cas échéant de ne pas permettre à d'autres conseillers communaux et aux habitants qui ne connaissent pas cette langue, de suivre le débat au conseil communal ?

3. Après réception de la réponse de la Cour constitutionnelle, l'affaire sera transmise aux membres compétents de l'auditorat en vue du dépôt, dans les trente jours, d'un rapport complémentaire.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 30 juin 2022 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,
		président de l'assemblée générale,
	Johan Lust,	président de chambre,
	Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
	Paul Lemmens,	président de chambre,

M^mes	Colette Debroux,	président de chambre,
	Pascale Vandernacht,	président de chambre,
MM.	Yves Houyet,	président de chambre,
	Luc Detroux,	président de chambre,
	Bruno Seutin,	conseiller d'État,
	Pierre Lefranc,	conseiller d'État,
	Jan Clement,	conseiller d'État,
	Stephan De Taeye,	conseiller d'État,
	Bert Thys,	conseiller d'État,
	Peter Sourbron,	conseiller d'État,
	David De Roy,	conseiller d'État,
M^mes	Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
	Kaat Leus,	conseiller d'État,
M.	Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
M^mes	Patricia De Somere,	conseiller d'État,
	Nathalie Van Laer,	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,
assistés de		
M.	Gregory Delannay,	greffier en chef.

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

Gregory Delannay **Roger Stevens**