

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 74.966 du 7 juillet 1998

A. 77.683/V-1516.

En cause : **1. la Communauté française**, représentée par son Gouvernement,
2. la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,
3. Jacqueline GREGOIRE,
ayant élu domicile chez
Mes M. UYTENDAELE et R. WITMEUR, avocats,
ayant leur cabinet à BRUXELLES,
rue Capitaine Crespel 2-4

contre :

la Région flamande, représentée par le
Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me P. VAN ORSHOVEN, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
avenue Emile Max 149.

LE CONSEIL D'ETAT, Ve CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 février 1998, au nom de la Communauté française, de la Région wallonne et de Jacqueline GREGOIRE, par leur conseil, Me M. UYTENDAELE, avocat à Bruxelles, qui demande la suspension de l'exécution de la circulaire BA-97/22 du 16 décembre 1997 du Ministre flamand des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement, relative à l'emploi des langues dans les administrations communales de la région de langue néerlandaise;

Vu la note d'observations de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. M. ROELANDT, auditeur général;

Vu l'ordonnance du 27 avril 1998 fixant l'affaire à l'audience du 12 mai 1998, date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience du 19 mai 1998;

Vu la notification aux parties de l'ordonnance et du rapport;

Entendu M. G. BAETEMAN, Premier président du Conseil d'Etat, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me M. UYTENDAELE avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Mes P. VAN ORSHOVEN et B. STAELENS, avocats, qui comparaissent pour la partie défenderesse;

Entendu M. M. ROELANDT, auditeur général, en son avis conforme;

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

1. Des éléments de la cause.

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

1.2. Le 17 novembre 1997, le directeur général de l'Administration des Affaires intérieures adresse au ministre le projet de circulaire. Il mentionne également que l'avis linguistique est demandé à la même date.

1.3. Le 21 novembre 1997, il fait parvenir au ministre le projet de circulaire, adapté à l'avis linguistique.

1.4. Le 16 décembre 1997, le projet de circulaire est communiqué au Gouvernement flamand.

1.5. A la même date, le Gouvernement flamand prend acte de cette communication.

1.6. Le 16 décembre 1997, la circulaire est édictée par le ministre.

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

1.7. Il appert de la requête des parties requérantes que l'objet de leur demande se limite, d'une part, à la disposition de la circulaire qui prévoit que, pour les communes périphériques, "à titre d'exception, le particulier peut choisir le français à sa demande expresse, à réitérer chaque fois" (point II, B, de la circulaire) et, dans l'introduction, aux mots "dans la mesure où ils en font expressément la demande à chaque fois" (p. 3, alinéa 1er, dernier membre de phrase, de la circulaire) et, également dans l'introduction, aux mots "réitérée dans chaque cas" (p. 3, alinéa 3, neuvième ligne), et, d'autre part, à la disposition aux termes de laquelle "dans la région de langue néerlandaise, tous les membres du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins agissant à titre individuel doivent utiliser le néerlandais pour tous les actes administratifs" (point II, C, 1, alinéa 2, de la circulaire).

1.8. Le 13 janvier 1998, la Ministre-Présidente du gouvernement de la Communauté française saisit d'un conflit d'intérêts le Comité de concertation, créé par l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Elle fait valoir que la circulaire précitée impose aux communes de la périphérie bruxelloise ainsi qu'aux communes de la frontière linguistique, dotées d'un régime spécial, de nouvelles modalités d'application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, que ce régime spécial a pour objet la protection de leurs minorités, sans limitation dans le temps, que la circulaire met ces deux principes en péril, en ce qu'elle donne une interprétation éminemment restrictive des lois linguistiques et impose une demande expresse et répétée de la part des habitants qui, dans leurs relations tant orales qu'écrites avec l'administration locale, entendent faire usage du français, que ces modalités d'application reviennent à nier, en droit et en fait, les "facilités linguistiques".

Selon la note en réponse du Gouvernement flamand du 30 janvier 1998, "en adoptant le point de vue selon lequel les francophones en région de langue néerlandaise, dans les communes dotées d'un régime linguistique spécial - dans les cas où la législation sur l'emploi des langues en matière administrative leur offre la possibilité de faire usage du français - ne peuvent faire usage de cette facilité que pour autant qu'ils en fassent chaque fois la demande expresse, la circulaire n'ajoute aucune règle à la loi, mais se limite à une interprétation (nécessairement stricte) de la loi, fondée sur les travaux préparatoires et inspirée du principe constitutionnel de la priorité de la langue de chaque région unilingue. La critique du Gouvernement de la Communauté française, selon laquelle la circulaire serait d'ordre réglementaire, en ce qu'elle ajouterait "manifestement" des règles à la loi,

est donc, toujours selon la note en réponse, "manifestement dénuée de fondement".

1.9. Le 4 février 1998, le Comité de concertation constate : "que le Gouvernement de la Communauté française a saisi par lettre du 13 janvier 1998 le Comité de concertation sur un conflit d'intérêts relatif à la circulaire BA-97/22 relative à l'emploi des langues dans les administrations communales de la région de langue néerlandaise, en application de l'article 32, § 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, que la circulaire contestée est dès lors suspendue pendant un délai de 60 jours et que ce délai expire le 14 mars 1998, que dans le cadre du conflit d'intérêts, le Gouvernement de la Communauté française met en question la compétence du Gouvernement flamand quant à l'adoption de cette circulaire, que le Gouvernement flamand a déposé une note-réponse à ce sujet, qui conteste la position du Gouvernement de la Communauté française, qu'aucun consensus ne s'est dégagé, ni sur la position du Gouvernement de la Communauté française ni sur celle du Gouvernement flamand, qu'il n'y a pas de consensus pour constater qu'aucun accord n'est possible, qu'aucun consensus ne s'est dégagé pour que le Comité de concertation demande, en application de l'article 32, § 6, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur le point de savoir si le conflit soumis au Comité de concertation est ou non exempt d'un conflit de compétence, que le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon entendent, en application du même article 32, § 6, soumettre à la section de législation du Conseil d'Etat la question de savoir si le conflit d'intérêts dont le Comité est saisi est ou non exempt d'un conflit de compétence".

1.10. Le 16 février 1998, le Ministre-Président du Gouvernement wallon et la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française saisissent la section de législation du Conseil d'Etat, en application de l'article 32, § 6, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, d'une demande d'avis libellée comme suit : "Cet acte (c'est-à-dire la circulaire susvisée) qui, malgré son intitulé, a un contenu réglementaire, ne viole-t-il pas l'article 129 de la Constitution coordonnée, et les lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966, notamment les articles 7, 8, 25, 26, 28 et 30 en ce qu'il a pour effet d'ajouter des dispositions aux lois linguistiques, alors que l'article 129 de la Constitution coordonnée réserve cette compétence au législateur décrétal et au législateur spécial ?".

1.11. Le 24 février 1998, les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'Etat émettent l'avis suivant : "Bien que le Comité de concertation (ait) été saisi 'afin de régler le conflit latent et à prendre toute mesure utile pour la défense des intérêts des francophones des communes à facilités' et donc en des termes qui évoquent un conflit d'intérêt, il apparaît que le différend qui est apparu entre le Gouvernement flamand, d'une part, les Gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne, d'autre part, se pose en termes de répartition de compétences relativement à l'emploi des langues en matière administrative et à la tutelle administrative. La différence d'opinions entre les trois gouvernements porte sur des interprétations divergentes des dispositions attributives de compétence de l'article 129 de la Constitution et de l'article 7 de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon l'interprétation donnée à ces dispositions, le Gouvernement flamand sera ou non compétent. Les interprétations de chacune des parties en présence sont inconciliables.

La persistance de chacune de ces interprétations ne peut conduire qu'à un conflit de compétence. Le Conseil d'Etat, section de législation, ne peut donc que constater que cette différence d'opinions 'n'est pas exempte d'un conflit de compétence'".

Par conséquent, la procédure devant le Comité de concertation est, conformément à l'article 32, § 6, alinéa 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, définitivement clôturée.

1.12. Le 27 février 1998, les parties requérantes introduisent, devant le Conseil d'Etat, la demande de suspension ainsi que le recours en annulation;

2. De la recevabilité des recours.

2.1.1. Considérant que la partie défenderesse soulève une première exception d'irrecevabilité du recours de la Communauté française et de la Région wallonne tirée du défaut d'intérêt à l'annulation de décisions prises par une autre entité fédérée belge; qu'elle considère que cet intérêt n'existe que lorsqu'une autorité non compétente "empiète sur tel ou tel aspect de la compétence de cette autre entité fédérée ou l'entrave dans l'exercice de ses compétences"; qu'en l'espèce, la partie défenderesse considère que "les parties requérantes ne soutiennent toutefois pas que tel ou tel organe de la Région flamande empiéterait sur la compétence de la Communauté française ou de la Région wallonne", mais qu'"au contraire, le recours en annulation tend à la censure d'une circulaire se rapportant exclusivement à des communes de la région de langue néerlandaise et témoigne donc de l'esprit d'ingérence pur et simple des parties requérantes concernées"; qu'à cet égard, la partie défenderesse fait référence à l'arrêt n° 22/98 de la Cour d'arbitrage;

2.1.2. Considérant que la partie défenderesse fait valoir "qu'il n'apparaît absolument pas en quoi la troisième requérante pourrait avoir intérêt à la suspension de la circulaire contestée", que cette circulaire est adressée au gouverneur de province et concerne la manière dont le contrôle administratif doit s'opérer, qu'elle ne justifie d'aucun intérêt dès lors qu'il n'est même pas indiqué pour quel motif la requérante n'adhère pas à l'interprétation donnée et qu'elle ne précise même pas si elle entend ou non recourir au régime des facilités;

2.2.1. Considérant que la partie défenderesse soulève une autre exception d'irrecevabilité du recours en ce que "la circulaire attaquée n'est pas un 'acte ou règlement' préjudiciable susceptible d'annulation, au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat", dès lors qu'il s'agit d'une circulaire interprétative, "qui n'a d'autre objet et d'autre portée que de rappeler et/ou d'explicitier la législation et la réglementation existantes, et d'y associer éventuellement des recommandations, et qui n'a pas l'intention de rendre obligatoires les interprétations ou directives qu'elle renferme" ou "qui ne comporte que des directives que l'autorité de tutelle s'impose à elle-même"; qu'à son sens, la circulaire attaquée "émane d'une autorité qui n'est investie d'aucun pouvoir réglementaire" et se borne uniquement à inviter les gouverneurs à "veiller au respect strict de la législation concernant l'emploi des langues en matière administrative";

2.3.1. Considérant qu'à l'audience du 19 mai 1998, il a été sollicité, au nom des deux premières parties requérantes, qu'en application de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, une question préjudicielle soit posée, en ces termes, à cette

Cour à propos de la première exception soulevée par la partie défenderesse :

"En tant qu'il est interprété comme exigeant des entités fédérées de justifier d'un intérêt identique à celui des autres personnes physiques ou morales et qu'il traite, ainsi de manière identique, des catégories de personnes dont la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage a démontré qu'elles appartenaient à des catégories fondamentalement différentes, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ?";

2.4.1. Considérant qu'il ne s'imposerait d'examiner les exceptions d'irrecevabilité soulevées et la question préjudicielle qui y fait suite quant à leur bien-fondé, que si les deux conditions posées à l'article 17, § 2, des lois coordonnées s'avéraient remplies, ce qui, ainsi qu'il apparaîtra ci-après, n'est pas le cas en l'occurrence;

3. Du bien-fondé de la demande de suspension.

3.1. Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la suspension de l'exécution ne peut être prononcée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de cet acte ou de ce règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

3.2.1.1. Considérant qu'en se référant à l'arrêt n° 40.758, Coombs, du 19 octobre 1992, les première et deuxième parties requérantes font valoir que le préjudice grave difficilement réparable ne doit pas nécessairement leur être causé exclusivement à elles et qu'elles poursuivent le rétablissement de la légalité; qu'elles allèguent dans ce sens que la partie défenderesse s'est arrogé une compétence appartenant en fait à la seule autorité fédérale, ce qui atteint non seulement cette

autorité mais elles-mêmes également, puisque l'équilibre de la répartition des compétences est remis en cause;

3.2.2. Considérant que - toujours selon les deux premières parties requérantes - un préjudice grave difficilement réparable est également causé aux communes périphériques et aux communes de la frontière linguistique concernées par l'exécution de l'acte attaqué, dès lors qu'en effet, elles doivent d'abord adresser les documents en néerlandais à des personnes qui les renverront afin de recevoir un exemplaire en français, que ce procédé désorganisera les services communaux concernés et les contraindra à une extension de leur cadre du personnel, que l'enrôlement des taxes communales sera, lui aussi, entravé, puisque la loi du 24 décembre 1996 impose des délais, de sorte que l'application de la circulaire peut entraîner l'impossibilité de percevoir les taxes dans les délais si un contribuable demandait à recevoir les avertissements-extraits du rôle en langue française, que de la sorte, l'équilibre du budget communal se trouverait gravement compromis, qu'il en va de même en ce qui concerne les opérations électorales, que l'envoi et le renvoi des documents sera une cause de retards considérables, alors que les délais prévus pour ces opérations ont été strictement déterminés par le législateur, ce qui peut même conduire à la nullité des élections; que les deux premières parties requérantes soulignent également que, dans le cas où la suspension ne serait pas ordonnée, l'annulation éventuelle de la circulaire litigieuse ne pourra pas être obtenue avant les prochaines élections régionales et fédérales, compte tenu de la durée actuelle des procédures devant le Conseil d'Etat, qu'une annulation éventuelle des élections pour le Sénat, notamment, écarterait pendant une période plus ou moins longue les deux premières parties requérantes de l'enceinte, par excellence, où se mène le dialogue de Communauté à Communauté; qu'elles constatent, enfin, que les administrations

communales sont placées devant un dilemme difficile à résoudre, soit appliquer la circulaire manifestement illégale, en courant le risque de voir annuler leurs actes, soit en refuser l'application et encourir l'annulation par l'autorité de tutelle, ainsi que d'autres sanctions lourdes déjà édictées par le ministre concerné;

3.2.2.1. Considérant qu'en ce qui concerne la troisième requérante, il est invoqué que l'obligation de réitérer expressément le choix du français peut causer bon nombre de difficultés matérielles et de retards dans le traitement de son dossier, qu'il y a ici une violation de la liberté de l'emploi des langues, inscrite à l'article 30 de la Constitution, dont il résulte un préjudice grave difficilement réparable, que, de même, le refus d'attribuer des effets juridiques à tout acte qui sera pris à l'encontre de la circulaire, prive le citoyen du droit d'introduire un recours et que la circulaire porte également atteinte à la paix communautaire et met en question les principes de base de l'Etat fédéral;

3.2.2.2. Considérant que la partie défenderesse répond qu'en tout état de cause, le préjudice doit être personnel, que cela n'est pas contredit par l'arrêt n° 38.108 du 14 novembre 1991, *Sound and Vision*, que dans un premier arrêt de suspension, n° 38.018, c'est exclusivement le préjudice subi par cet organisateur de concerts qui fut qualifié de préjudice grave difficilement réparable, que le second arrêt n° 38.108, qui a confirmé le premier, s'est référé expressément au préjudice grave difficilement réparable tel que défini dans le premier arrêt et a ajouté qu'un autre groupe, ainsi que les amateurs de pareilles représentations, subissaient également un préjudice, que si l'arrêt énonce ainsi que le préjudice ne doit pas être subi exclusivement par la partie requérante, il n'en reste certainement pas moins que la partie requérante doit elle-même subir un

préjudice, que, par conséquent, l'allégation selon laquelle des tiers subissent un préjudice ne peut suffire pour reconnaître le préjudice grave difficilement réparable dans le chef des requérantes, qui intenteraient ainsi une action populaire, que les deux premières parties requérantes ne subissent aucun préjudice du fait que certaines communes situées dans la région de langue néerlandaise ou certains habitants francophones de ces communes subiraient un préjudice, que ces deux parties requérantes ne subissent pas davantage un préjudice dû au mode selon lequel s'exerce la tutelle administrative dans la Région flamande, qu'il appartient uniquement aux communes mêmes ou à l'Etat belge de juger si la circulaire cause un quelconque dommage, que d'ailleurs, la loyauté fédérale implique le respect des compétences mutuelles, de sorte que ces parties requérantes ne peuvent pas s'immiscer dans une circulaire qui donne des précisions quant à la tutelle administrative en Région flamande;

3.2.2.3. Considérant, en ce qui concerne la troisième requérante, que la partie défenderesse fait valoir qu'elle ne fait qu'avancer quelques considérations générales, mais ne donne aucune précision quant au préjudice qu'elle subirait en personne, qu'elle ne déclare pas souhaiter recourir aux facilités et n'expose pas si, par le passé, elle a déjà fait une demande en ce sens à la commune de Rhode-Saint-Genèse, qu'elle ne produit aucune pièce y relative et qu'elle n'expose pas davantage éprouver la moindre difficulté avec la langue néerlandaise, qu'elle fait vaguement état de retards dans le traitement d'un dossier, sans donner de plus amples précisions;

3.2.3.1. Considérant que si le préjudice grave difficilement réparable ne doit pas nécessairement être causé exclusivement aux parties requérantes, celles-ci doivent toutefois justifier d'un préjudice personnel;

3.2.3.2. Considérant qu'à titre principal, les deux premières parties requérantes se réfèrent, d'une part, au préjudice qui serait causé à l'Etat fédéral, en raison de la violation alléguée de sa compétence, et d'autre part, aux communes périphériques ainsi qu'aux communes de la frontière linguistique, en raison des complications administratives potentielles et des incidences éventuelles au niveau du budget et de l'effectif du personnel; que c'est à ces diverses autorités toutefois qu'il appartient au premier chef de juger elles-mêmes si elles subissent un préjudice personnel, et non aux deux premières parties requérantes, agissant à leur place;

3.2.3.3. Considérant que les deux premières parties requérantes justifient leur préjudice personnel en énonçant que "l'acte attaqué remet en cause l'équilibre de la répartition des compétences entre les différentes entités"; que cet élément ne se distingue pas de l'intérêt qu'a chacun au respect de la répartition des compétences et des lois en général; que le préjudice est formulé de manière à ce point générale que le caractère personnel fait défaut;

3.2.3.4. Considérant que, de même, la référence aux incidences éventuelles sur les élections et la composition du Sénat repose sur une simple hypothèse et que les conséquences évoquées ne résultent pas directement de l'application de la circulaire contestée;

3.2.3.5. Considérant que la durée de la procédure d'annulation ne peut pas non plus être invoquée pour établir le préjudice grave difficilement réparable;

3.2.3.6. Considérant que le préjudice personnel spécifique des deux premières parties requérantes n'est donc ni défini de manière suffisante, ni démontré;

3.2.4.1. Considérant qu'en ce qui concerne son préjudice grave difficilement réparable, la troisième requérante fait référence à un retard éventuel dans le traitement de "son dossier", sans étayer cette allégation à l'aide d'un élément quelconque, ni quant à la nature de ce dossier ni même quant à son existence; qu'en outre, le conseil communal de la commune où elle demeure, Rhode-Saint-Genèse, a décidé le 2 avril 1998 de ne pas appliquer la circulaire, de sorte que le préjudice allégué par la troisième requérante est actuellement inexistant; que la référence faite par la requérante à la liberté de l'emploi des langues ne tient pas compte du fait que l'emploi des langues en matière administrative peut être réglé par la loi et le décret, et ne constitue pas un droit fondamental absolu; que la circulaire n'empêche pas davantage la requérante d'introduire un recours devant le Conseil d'Etat contre des actes ou des refus qu'elle estime contraires aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative; qu'enfin, son préjudice ne se distingue pas de l'intérêt qu'a tout citoyen à l'observation et au respect des principes de base de l'Etat fédéral; que la troisième requérante ne fait pas la démonstration de son préjudice grave personnel et immédiat;

3.2.5.1. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune des trois parties requérantes n'a démontré l'existence, à son égard, d'un préjudice grave difficilement réparable; que dès lors que la seconde condition cumulative posée à l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, n'est pas remplie, il y a lieu de rejeter la demande de suspension,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 7 juillet 1900
nonante-huit, en audience publique de la Ve chambre du
Conseil d'Etat, composée de :

MM.	G. BAETEMAN,	premier président du Conseil d'Etat,
	A. BEIRLAEN,	conseiller d'Etat,
	P. LIENARDY,	conseiller d'Etat,
Mme	Chr. NOTEBAERT,	greffier.

Le greffier,

Le président,

Chr. NOTEBAERT.

G. BAETEMAN.