

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 78.153 du 14 janvier 1999

A. 78.229/V-1520.

En cause : **1. la Communauté française,**
représentée par son Gouvernement,
2. la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
3. Danièle DE WAGTER,
ayant élu domicile chez
Me M. UYTENDAELE, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue Capitaine Crespel 2-4

contre :

la Communauté flamande et
la Région flamande,
représentées par le Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me Bart STAELENS, avocat,
ayant son cabinet à BRUGES,
Bevrijdingslaan 4, boîte 1.

LE CONSEIL D'ETAT, Ve CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 avril 1998 par la Communauté française, la Région wallonne et Danièle DE WAGTER qui demandent la suspension de l'exécution de la circulaire WEL-98/01 du 9 février 1998 du Ministre flamand de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale, relative à l'emploi des langues dans les centres publics d'aide sociale (CPAS) de la région de langue néerlandaise;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. M. ROELANDT, auditeur général
au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 15 octobre 1998 fixant
l'affaire à l'audience du 26 octobre 1998, à 14 h 30;

Entendu en son rapport M. J. DE BRABANDERE,
président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me N. WEINSTOCK,
avocat, loco Me M. UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour
les parties requérantes, et Me B. STAELENS, avocat,
comparaissant pour la partie défenderesse;

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

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

Considérant que les éléments de fait de la cause
peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le 9 février 1998, le Ministre flamand de l'Aide
sociale transmet par circulaire n° WEL-98/01 aux
gouverneurs de province une copie de la circulaire n° BA-
97/22 du 16 décembre 1997 du Ministre flamand des Affaires
intérieures relative à l'emploi des langues dans les
administrations communales de la région de langue
néerlandaise. Il indique que cette circulaire est
applicable par analogie aux CPAS de la région de langue
néerlandaise et insiste sur un respect strict de la
législation relative à l'emploi des langues en matière
administrative. Une copie de la circulaire est notifiée
aux présidents des CPAS.

1.2. Le 18 février 1998, la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française saisit le Comité de concertation entre l'Etat, les Communautés et les Régions. Au terme de cette procédure, le Comité de concertation constate, le 1er avril 1998, l'absence de consensus.

1.3. La circulaire est publiée le 20 mars 1998 au Mémorial administratif de la Province du Brabant flamand.

1.4. Il appert de la requête que l'objet de la demande se limite, d'une part, à la disposition de la circulaire du Ministre flamand des Affaires intérieures 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), dans la mesure, évidemment, où la circulaire WEL 98/01 déclare ces passages d'application aux CPAS de la région de langue néerlandaise.

2. De la recevabilité du 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;

Considérant que, en tant que la première et la deuxième parties requérantes fondent leur intérêt sur la circonstance que des sans-abri pourraient se rendre dans les communes de la Région wallonne, la partie défenderesse soulève que la circulaire n'entraîne précisément aucune modification pour ceux qui ne sont pas des habitants d'une commune à facilités, qu'en effet, ils ne peuvent en aucun cas avoir déjà fait un "choix linguistique" et que les requérants visent précisément en l'espèce une catégorie de demandeurs d'aide pour laquelle l'application correcte des lois sur l'emploi des langues en matière administrative n'implique aucune modification;

2.1.2. Considérant qu'à l'encontre de la troisième requérante qui allègue que l'obligation pour les CPAS d'imposer aux particuliers une demande à réitérer de manière expresse, chaque fois qu'ils entendent faire usage de la langue française dans leurs rapports avec ces centres, fait naître un intérêt en ce qui la concerne, la partie défenderesse soulève que cet intérêt n'est pas précisé et qu'en outre, la circulaire est adressée aux

gouverneurs et traite de la manière dont doit se dérouler la tutelle administrative;

2.2. 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 estime, 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. Considérant qu'il ne s'imposerait d'examiner les exceptions d'irrecevabilité soulevées 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 ordonnée 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 et consorts, du 19 octobre 1992, les première et deuxième parties requérantes allèguent 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;

3.2.1.2. Considérant que - toujours selon les deux premières parties requérantes - un préjudice grave difficilement réparable est également causé aux CPAS concernés des communes de la frontière linguistique par l'exécution de l'acte attaqué, dès lors qu'ils doivent d'abord adresser les documents en néerlandais à des personnes qui les renverront afin de recevoir un exemplaire en français et que ce procédé désorganisera les services concernés et les contraindra à une extension de leur cadre du personnel, qu'il en va de même en ce qui concerne les opérations électorales concernant le conseil de l'aide sociale - lequel est directement élu dans les communes à facilités par les électeurs communaux - et le bureau permanent, 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, si la suspension n'était pas ordonnée, l'annulation éventuelle de la circulaire litigieuse ne pourrait pas être obtenue avant les prochaines élections régionales et fédérales, compte

tenu de la durée actuelle des procédures devant le Conseil d'Etat; qu'elles constatent, enfin, que les administrations concernées 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;

3.2.1.3. Considérant que les première et deuxième parties requérantes allèguent enfin que la circulaire attaquée contribue à attiser le conflit linguistique et met en péril la paix intérieure de l'Etat fédéral ainsi que la répartition interne de compétences au sein de cet Etat, ce qui entraîne un préjudice grave difficilement réparable spécifique pour les éléments constitutifs de cet Etat;

3.2.1.4. Considérant que la troisième requérante, invoque 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, selon elle, 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; qu'ensuite, selon cette requérante, le retard apporté au traitement des dossiers portera une atteinte grave à la situation financière et matérielle des particuliers relevant des CPAS, que de cette manière sera également violé le droit fondamental inscrit à l'article 23 de la Constitution, selon lequel chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité

humaine et que l'obligation d'une demande à réitérer expressément, place l'aide sociale devant un obstacle supplémentaire qui cause un préjudice grave difficilement réparable à ceux qui sont en difficulté.

3.2.2.1. 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 qu'il a été 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 des requérantes, qui intenteraient ainsi une action populaire, que les deux premières parties requérantes ne subissent aucun préjudice du fait que certains CPAS situés dans la région de langue néerlandaise ou certains habitants francophones de la région de langue néerlandaise 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 CPAS 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;

3.2.2.2. 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 personnellement, qu'elle ne déclare pas souhaiter recourir aux facilités et n'indique pas si, par le passé, elle a déjà fait une demande en ce sens à un CPAS de la région de langue néerlandaise, qu'elle ne produit aucune pièce y relative et qu'elle n'expose pas davantage éprouver la moindre difficulté quant à la langue néerlandaise, mais 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 CPAS des communes périphériques et des communes de la frontière linguistique, en raison des complications administratives potentielles et des incidences éventuelles au niveau de leur fonctionnement, de l'effectif du personnel et des élections; que c'est toutefois à ces diverses autorités qu'il appartient au premier chef de juger elles-mêmes si elles subissent un préjudice personnel, et non aux deux premières parties requérantes, de se substituer à elles à cet effet;

3.2.3.3. Considérant que l'atteinte à l'équilibre de la répartition des compétences entre les différentes entités, alléguée par les deux premières requérantes pour justifier leur préjudice personnel ne se distingue pas de l'intérêt de chacun à l'équilibre 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 la référence aux incidences éventuelles sur les élections des CPAS 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 seule durée de la procédure en annulation ne peut 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; 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 individuels 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; qu'en ce qui concerne le droit fondamental inscrit à l'article 23, alinéa 1er, de la Constitution, force est de relever que les droits économiques et sociaux de l'article 23 sont en principe sans effet direct, que, dès lors, ils ne peuvent être invoqués devant le juge sur la seule base de leur inscription dans la Constitution et qu'à cet égard le droit à l'aide sociale ne se trouve en outre aucunement compromis; qu'en effet, la personne défavorisée qui sollicite une aide et formule cette demande en langue française doit, selon la loi, être aidée dans cette langue; qu'une difficulté supplémentaire éventuelle ne constitue pas un préjudice grave difficilement réparable; que la troisième requérante ne fait pas la démonstration d'un 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 d'un préjudice grave difficilement réparable en ce qui les concerne; 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, en audience publique, le quatorze janvier 1900 nonante-neuf, par la Ve chambre composée de :

MM.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	D. MOONS,	conseiller d'Etat,
	St. GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	Chr. NOTEBAERT,	greffier.

Le greffier,

Le président,

Chr. NOTEBAERT.

J. DE BRABANDERE.