Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 79.431 du 23 mars 1999
A. 43.106/XII-1761
43.109/XII-1762
43.110/XII-1763

En cause : 1. la commune de WEZEMBEEK-OPPEM
2. Christian CATTOIR,
3. a. François VAN HOOBROUCK,
b. Jean-Pierre SANS,
c. Philippe SALA,
ayant élu domicile chez
Me N. WEINSTOCK, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
avenue Defré 19

contre :

la Région flamande, représentée par le Gouvernement flamand

LE CONSEIL D'ÉTAT, XII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 septembre 1990 par laquelle la commune de WEZEMBEEK-OPPEM demande l'annulation de l'arrêté du Ministre communautaire des Affaires intérieures du 27 juillet 1990 annulant la délibération du conseil communal de la requérante du 14 juin 1990 portant avis sur le permis d'exploitation d'une menuiserie;

Vu la requête rédigée en français et introduite le 26 septembre 1990 par laquelle Christian CATTOIR demande l'annulation du même arrêté;

Vu la requête également rédigée en français, introduite le 26 septembre 1990 par laquelle François VAN HOOBROUCK, Jean-Pierre SANS et Philippe SALA demandent l'annulation du même arrêté;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu le rapport de M. A. VANDENDRIESSCHE, premier auditeur;

Vu l'ordonnance du 4 août 1994 joignant les causes;

Vu l'ordonnance du 4 août 1994 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et des dossiers;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 17 décembre 1998 fixant l'affaire à l'audience du 26 janvier 1999;

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

Entendu, en ses observations, Me N. WEINSTOCK, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes;

Entendu M. B. THYS, auditeur, en son avis conforme;

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

1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent se résumer comme suit :

1.1. Le 14 juin 1990, le conseil communal de WEZEMBEEK-OPPEM délibère sur le point de l'ordre du jour intitulé "la lettre de la province de Brabant par laquelle le collège des bourgmestre et échevins est invité à examiner les réclamations relatives à la demande introduite par M. Luc WALSCHAERTS visant à obtenir une autorisation pour l'implantation d'une menuiserie - 1re classe - sise avenue des Fougères 30 à Wezembeek-Oppem".

1.2. Le procès-verbal de la réunion mentionne les discussions menées. Outre une série d'observations relatives au fond de l'affaire y figure "l'intervention de M. J. WALRAET, conseiller, sur la constitution du dossier en ce qui concerne la langue dans laquelle les documents ont été rédigés".

La décision prise en définitive est la suivante (12 voix pour et 10 abstentions, notamment celles des conseillers J. WALRAET et R. PEETERS) : "Avis favorable à donner ... à la demande de M. Luc WALSCHAERTS en vue d'exploiter une menuiserie avenue des Fougères 30 à Wezembeek-Oppem aux conditions suivantes : (...)".

Comme motif d'abstention, le procès-verbal mentionne :

"- M. J. WALRAET : certaines pièces du dossier sont incompréhensibles.
- M. R. PEETERS : le dossier a été présenté en français par deux échevins. Il n'a pas pu se faire une idée des propos tenus".

1.3. Par lettre du 20 juin 1990, le conseiller R. PEETERS s'est plaint auprès de la députation permanente du conseil provincial, à laquelle était destiné l'avis, du fait que lors de l'examen du point de l'ordre du jour visé, le conseil communal avait entendu une présentation des échevins F. VAN HOOBROECK et J.-P. SANS dans laquelle "ces messieurs " ont utilisé "indifféremment le français et le néerlandais", sans pour autant donner suite à ses demandes "visant à ce que la loi soit respectée". Lors de l'examen, un conseiller, à savoir C. JAUBERT, aurait également tenu "des propos unilingues français". Au motif qu'il "était dans l'impossibilité de se forger une idée claire du problème examiné en raison de l'usage du français", il s'est abstenu lors du vote.

Il invite dès lors la députation permanente à annuler la décision du conseil communal du 14 juin 1990 et à prendre des sanctions à l'encontre des échevins J.-P. SANS et F. VAN HOOBROECK pour violation flagrante des lois linguistiques et à l'encontre du bourgmestre B. de GRUNNE pour manquement coupable.

1.4. Dans une déclaration du 12 juillet 1990 adressée au commissaire d'arrondissement concernant le problème posé par le conseiller communal R. PEETERS, le secrétaire communal G. MARTENS écrit "que les échevins F. VAN HOOBROECK et J.-P. SANS ont alternativement commenté le dossier en français et en néerlandais en ce qui concerne le seul point de l'ordre du jour du

conseil communal examiné en séance publique du 14 juin 1990 : avis sur l'exploitation de la menuiserie de L. WALSCHAERTS. M. C. JAUBERT, conseiller, est également intervenu en français dans cette matière".

1.5. Le 27 juillet 1990, le ministre communautaire prend alors la décision attaquée à présent. Elle est rédigée comme suit :

> "Le Ministre communautaire des Affaires intérieures et de la Fonction publique (...)
> Vu la décision du conseil communal du 14 juin 1990 portant avis sur l'exploitation de la menuiserie WALSCHAERTS;
> Vu la déclaration écrite de M. le secrétaire communal de Wezembeek-Oppem du 12 juillet 1990 relative à la réunion du conseil communal du 14 juin 1990;
> Vu les éléments fournis par M. PEETERS, conseiller communal;
> Considérant que, conformément à l'article 23 de l'arrêté royal du 18 juillet 1966 portant coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, tout service local établi dans les communes périphériques peut utiliser exclusivement la langue néerlandaise dans les services intérieurs;
> Considérant que dans l'exercice de son mandat tel qu'il l'a reçu lors de sa désignation en cette qualité, un échevin agit en tant qu'autorité administrative individuelle;
> Considérant que, dès lors, pour accomplir des actes administratifs dans l'exercice de leur mandat ou fonction, les échevins doivent utiliser exclusivement la langue de la région linguistique dans laquelle la commune est située;
> Considérant que la présentation d'un point de l'ordre du jour et les explications fournies sur celui-ci par un membre du collège à l'égard des membres du conseil communal, ainsi que le vote sur ce point par les mandataires communaux présents constituent une étape essentielle d'un processus décisionnel complexe; que si l'une des étapes précitées du processus décisionnel est affectée d'un vice, il est nécessaire d'annuler la décision qui résulte de ce processus décisionnel;
> Considérant que ce point de l'ordre du jour a d'abord été présenté en néerlandais et ensuite en français; que lors de l'examen de la modification budgétaire, les échevins interpellés ont alternativement utilisé le français et le néerlandais pour apporter des explications;
> Considérant qu'en vertu de l'article 58 des lois coordonnées précitées, l'autorité de tutelle a une compétence liée et est dès lors tenue d'intervenir;
> DÉCIDE :
> Article unique : la décision du conseil communal de Wezembeek-Oppem du 14 juin 1990 portant avis sur l'exploitation d'une menuiserie est annulée";

2. <u>De la langue de la procédure</u>

2.1.1. Considérant que les requérants Christian CATTOIR, François VAN HOOBROECK, Jean-Pierre SANS et Philippe SALA ont rédigé leur

requête en français et invitent le Conseil d'État à ne pas appliquer l'article 53, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État en vertu de l'article 6.1. de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales - aux termes duquel toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal impartial, ce qui implique selon les requérants qu'un particulier des communes périphériques qui introduit sa demande en français, doit voir sa cause entendue par une chambre francophone ou à tout le moins par une chambre bilingue - et ainsi, conformément à l'article 53, alinéa 2, de ces lois, à traiter l'affaire dans la langue de la requête, le français, et à la renvoyer dès lors à la chambre bilingue du Conseil d'État;

2.2. Considérant que la partie défenderesse rétorque que l'affaire ne peut pas être traitée en français ni par une chambre bilingue, dès lors qu'elle est soumise aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative; que selon elle, l'article 53 précité est clair lorsqu'il dispose que les recours en annulation sont traités dans la langue utilisée par les services centraux dans leurs services intérieurs; qu'elle allègue que, conformément à l'article 43*bis* des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, les services du ministère de la Communauté flamande doivent, en tant que services centraux, utiliser le néerlandais comme langue administrative et doivent dès lors établir leurs mémoires en néerlandais selon l'article 64 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de sorte que l'affaire doit être traitée en néerlandais; que selon elle, les parties requérantes peuvent d'ailleurs recourir, si elles le souhaitent, à un traducteur conformément à l'article 66 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, ce qui exclut automatiquement l'application de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

2.2.1. Considérant que les parties requérantes ne contestent pas que, selon l'article 53, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et l'article 39, § 1er, combiné avec l'article 43*bis*, § 1er, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, les recours à l'examen, formés contre un arrêté du Ministre flamand des Affaires intérieures qui concerne un acte du conseil communal d'une commune située dans la région de langue néerlandaise et dotée de facilités pour les allophones, doivent être examinés par le Conseil d'État exclusivement en néerlandais; qu'ils jugent toutefois ce texte légal contraire aux normes juridiques supérieures, à savoir à l'article 6, paragraphe 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des

droits de l'homme et des libertés fondamentales, et ce plus particulièrement au motif que ce texte ne garantit pas un examen par un tribunal impartial;

2.2.2. Considérant que, abstraction faite de la question de savoir si les litiges portant sur l'octroi ou non d'un permis d'exploitation concernent des droits civils au sens de l'article 6, paragraphe 1er, précité, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, spécialement pour ce qui est des gestionnaires communaux concernés par cette décision, les requérants n'établissent pas en quoi l'usage de la langue néerlandaise, conformément à la législation linguistique en vigueur, pourrait porter préjudice à l'impartialité du juge; qu'il n'y a pas lieu de renvoyer les affaires à la chambre bilingue;

3. De la recevabilité des recours

3.1.1. Considérant que dans l'affaire A. 43.109/XII-1762, la partie défenderesse conteste l'intérêt du requérant Yves CATTOIR, alléguant que ce requérant se fonde certes sur un intérêt en tant que voisin de l'établissement qui fait l'objet de la décision attaquée, mais que, étant donné que le conseil communal, dont la décision a été annulée par l'acte attaqué, a uniquement émis un avis sur un permis d'exploitation de classe I, il conteste une décision qui n'est pas annulable, car elle est sans rapport avec un acte administratif exécutoire et n'a donc pas fait naître de droits à son égard, de sorte qu'il n'a pas d'intérêt à faire annuler l'annulation de la décision du conseil communal;

3.1.2. Considérant que le requérant précité réplique que son intérêt découle de la proximité de son habitation par rapport à la menuiserie de Luc WALSCHAERTS et qu'il a introduit une réclamation lors de la demande du permis d'exploitation; qu'il estime avoir un intérêt à l'annulation de la décision attaquée dans la mesure où le conseil communal avait assorti l'exploitation de la menuiserie d'un certain nombre de conditions strictes; que selon lui, la circonstance que la décision du conseil communal n'est qu'un avis, n'est pas pertinente, dans la mesure où cet avis peut influencer l'appréciation de l'autorité appelée à statuer;

3.1.3. Considérant qu'en tant que voisin d'un établissement classé, le requérant Yves CATTOIR a un intérêt à ce que le permis d'exploitation concerné soit ou non délivré, ou à ce qu'il soit assorti de certaines conditions; que cependant, l'acte

qu'il a attaqué constitue l'annulation d'un acte préparatoire de l'octroi du permis, à savoir un avis du conseil communal; que les actes préparatoires sont généralement considérés comme n'étant pas préjudiciables; qu'il est certes admis, comme il sera exposé ci-après, que l'autorité qui a établi l'acte préparatoire annulé par l'autorité de tutelle a un intérêt à saisir le Conseil d'État et que cela a en ce sens des effets juridiques pour cette administration; que ce raisonnement ne peut cependant pas être appliqué à des tiers; qu'en ce qui les concerne, l'annulation d'un avis par l'autorité de tutelle replace simplement l'affaire dans la situation qui prévalait avant que l'avis ait été donné; qu'ils peuvent d'ailleurs toujours invoquer comme moyen contre la décision définitive la nullité de cet avis ainsi que son annulation; que le recours formé par Christian CATTOIR dans l'affaire A. 43.109/XII-1762 n'est pas recevable;

3.2. Considérant que pour la commune de Wezembeek-Oppem, l'annulation de l'avis de son conseil communal par l'autorité de tutelle emporte qu'elle doit rendre un nouvel avis, éventuellement différent, ou qu'elle ne peut plus du tout donner d'avis; qu'elle justifie dès lors d'un intérêt à l'annulation de l'arrêté attaqué;

3.3.1. Considérant que les requérants François VAN HOOBROUCK, Jean-Pierre SANS et Philippe SALA se fondent sur leur statut d'échevin et de conseiller communal pour obtenir l'annulation de la décision attaquée;

3.3.2. Considérant que la partie défenderesse soulève comme exceptions à l'égard de leur intérêt qu'en tant qu'habitants de la commune, ces requérants ne contestent pas une décision de l'autorité communale ou de l'autorité de tutelle qui porte sur l'organisation du service communal; qu'elle soutient également qu'ils peuvent se fonder en leur qualité d'échevin ou de conseiller communal sur l'intérêt fonctionnel, mais qu'ils doivent à cet effet invoquer des moyens tirés de la violation de leurs prérogatives, ce qu'ils ne font pas en l'espèce; que la partie défenderesse estime qu'en outre, un mandataire communal n'est pas recevable à former un recours en annulation contre une décision de l'autorité de tutelle concernant une décision communale; qu'elle fait valoir à cet égard qu'étant donné qu'il s'agit d'un conflit entre la commune et l'autorité de tutelle, c'est la commune même qui doit intervenir et que, si elle refuse de le faire, les mandataires peuvent alors intervenir en recourant à la procédure de l'article 150 de la loi communale - actuellement l'article 271 de la nouvelle loi communale; qu'enfin, la partie défenderesse soutient encore que la décision attaquée concerne un avis relatif à un permis d'exploitation, de sorte qu'il

s'agit d'une pièce de procédure non contraignante et donc pas d'une décision exécutoire;

3.3.3. Considérant que les requérants concernés répondent à cette exception en se référant à l'arrêt MOTTE, n/ 26.941, du 30 septembre 1986, et soutiennent que les conseillers communaux ont un intérêt à attaquer individuellement par la voie d'un recours en annulation un acte administratif qui rend impossible, *a priori* , tout fonctionnement de l'organe dont ils font partie, qu'en prenant la décision attaquée, l'autorité de tutelle entend faire respecter par les conseils communaux des communes périphériques des obligations qui ne se fondent sur aucun texte et qui sont même anticonstitutionnelles et qu'un tel procédé est de nature à entraver le fonctionnement des conseils communaux concernés;

3.3.4. Considérant que les requérants précités ne se fondent pas purement et simplement sur les prérogatives du conseil communal, mais plus spécialement sur la prérogative personnelle dont ils déclarent disposer et leur permettent d'utiliser eux-mêmes dans ce conseil communal, en qualité d'échevin ou de simple conseiller communal, la langue française ou de se faire interpeller dans cette langue; qu'ils font dès lors valoir un intérêt fonctionnel; qu'en cette qualité, ils peuvent contester l'annulation, par l'autorité de tutelle, d'actes de l'organe dont ils font partie, à condition de soulever des moyens fondés sur la violation de leurs prérogatives par cette autorité; qu'en ce qui concerne le caractère préparatoire de l'acte annulé, le même raisonnement leur est applicable qu'en ce qui concerne l'intérêt du conseil communal même; qu'en ce qui concerne la procédure de l'article 271 de la nouvelle loi communale, celle-ci s'applique lorsque des particuliers habitant une commune veulent agir en justice pour défendre les intérêts de la commune, alors qu'ici, les requérants défendent leur propre intérêt fonctionnel ou, à tout le moins, les prérogatives de l'organe communal dont ils font partie; qu'il y a lieu de rejeter l'exception;

4. <u>Du bien-fondé des recours</u>

4.1.1.1. Considérant que tous les requérants font valoir dans un premier moyen que l'arrêté attaqué estime que l'usage de la langue française au conseil communal est contraire à l'article 23 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, alors que cet article n'interdit pas l'usage du français au

conseil communal; qu'ils exposent à l'appui de leur moyen que l'article 23 précité, selon lequel les services locaux des communes périphériques doivent utiliser le néerlandais dans leurs services intérieurs, doit son existence à l'article 23 - actuellement l'article 30 - de la Constitution, lequel limite la possibilité de réglementer l'emploi des langues à "l'autorité publique" et aux "affaires judiciaires", de sorte que, compte tenu de ce qui précède, le terme "service" de l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative doit être perçu comme un "acte de l'autorité publique", au sens de l'article 30 de la Constitution; qu'ensuite, les requérants soutiennent qu'en premier lieu, les déclarations d'un mandataire communal pendant les débats au conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins ne peuvent pas être considérées comme des actes accomplis par une autorité publique; qu'à cet égard, ils se réfèrent à la jurisprudence arrêtée par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n/ 17/86 du 26 mars 1986, selon lequel les lois linguistiques ne visent pas les mandataires appelés à siéger dans un organe collégial et qui sont seulement "des services", s'ils agissent en tant qu'autorités administratives individuelles; que selon les requérants, le législateur est de cet avis également dès lors que la présomption de connaissance de la langue de la région, instaurée par l'article 68*bis* de la loi électorale communale, est soit réfragable soit irréfragable, que si elle est réfragable, elle ne peut être renversée que par "la preuve d'indices graves", notamment "l'exercice de ses fonctions comme autorité administrative individuelle", le législateur ayant ainsi confirmé implicitement qu'un mandataire communal n'est pas soumis à l'article 23 précité, à moins qu'il n'agisse en qualité d'autorité administrative individuelle, c'est-à-dire seulement comme autorité publique; que par ailleurs, les requérants font valoir que, dans la mesure où le "comportement" que la partie défenderesse sanctionne n'a pas le moindre caractère décisif - ce qui ressort de la décision annulée elle-même - il ne peut pas non plus être considéré comme un acte, de sorte qu'il n'est pas satisfait à la condition énoncée à l'article 30 de la Constitution, à savoir qu'il doit s'agir d'un "acte" de l'autorité publique;

4.1.1.2. Considérant que la partie défenderesse répond qu'il est erroné de soutenir que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative ne s'appliquent qu'aux actes de l'autorité publique et que l'emploi du français au conseil communal ne serait pas un acte de l'autorité publique, qu'au contraire, selon la jurisprudence de la Commission permanente de contrôle linguistique, un conseil communal est soumis, en tant que service local, aux dispositions relatives au

fonctionnement des services locaux tant pour les activités orales que pour les activités écrites (C.P.C.L. 1.708 du 19.01.1967) et que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, le procès-verbal d'un conseil communal relève des "services intérieurs" de la commune, dès lors qu'il concerne le fonctionnement de l'administration en tant que telle et que toute intervention au sein du conseil communal doit rester sans suite s'il n'est pas fait usage de la langue néerlandaise (C.E. VERHEYDEN, n/ 22.186 du 6 avril 1982, entre autres); que la partie défenderesse déclare que cette jurisprudence n'a pas été écartée par la Cour d'arbitrage, au motif que son interprétation n'a pas autorité de chose jugée vis-à-vis de l'arrêt du Conseil d'État n/ 26.945 du 30 septembre 1986; que la jurisprudence du Conseil d'État ainsi établie implique que l'article 3*bis* - actuellement l'article 4 - de la Constitution "constitue la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue" qui "contient l'exigence de principe que les membres des organes des communes de la région de langue néerlandaise doivent faire usage du néerlandais"; que selon les articles 10 et 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, les services locaux, dont les administrations communales, doivent utiliser la langue de la région dans leurs services intérieurs, et qu'il s'ensuit que, dans les organes des administrations communales, en particulier aux conseils communaux, seul le néerlandais peut être utilisé lors de l'élaboration des décisions, et que les décisions, établies au moyen d'une autre langue que le néerlandais, sont nécessairement nulles; que, selon la partie défenderesse, cette exigence s'applique *a fortiori* lorsque l'usage de cette langue a été décisif lors de l'établissement de la décision du conseil communal, ce qui a été le cas en l'espèce : en cette matière, il y a eu une "contestation" sur la décision à prendre - sous la forme d'alternatives : deux échevins, François VAN HOOBROUCK et Jean-Pierre SANS, ont exposé leurs points de vue alternativement en français et en néerlandais, et le conseiller C. JAUBERT est "intervenu uniquement en français"; il ressort du procès-verbal de la réunion du conseil communal que les points de vue formulés en français ne servaient pas uniquement à apporter un soutien mais concernaient des considérations qui, vu le résultat du vote obtenu, ont pu avoir une influence sur le comportement des votants, en ce que les interventions n'ont pas été comprises ou qu'elles n'ont pas été prises en compte;

4.1.1.3. Considérant que les requérants rétorquent dans leur mémoire en réplique que la référence à l'article 4 de la Constitution n'est pas essentielle; qu'il s'agit de l'application de l'article 30 de la Constitution; que selon eux, cet article

permet uniquement au législateur d'édicter des règlements "concernant des actes de l'autorité publique", une position qui est reconnue par l'arrêt VERHEYDEN; qu'étant donné qu'une loi est supposée être conforme à la Constitution, la question se pose ainsi donc de savoir ce qu'il faut entendre par la notion de "service local" à l'article 23 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, comprise au sens d'un "acte de l'autorité publique"; qu'ils constatent qu'en l'occurrence, il y a eu annulation au motif qu'un mandataire public a fait usage de la langue française au cours des débats; que, cependant, ces déclarations faites au cours de la séance d'un conseil communal ou d'un collège échevinal ne sont pas des actes de l'autorité publique, et ce pour deux motifs : d'une part, un mandataire communal n'est pas une autorité administrative et d'autre part, la matière traitée par le conseil communal n'a pas de caractère décisif et n'est pas non plus en soi un "acte"; que, toujours selon les requérants, pour qu'il puisse être question d'un "acte d'une autorité" en ce qui concerne un mandataire communal, un conseiller communal ou un échevin, il faut que le mandataire agisse en qualité d'autorité administrative individuelle, qu'il puisse accomplir cet acte en toute indépendance, en tant qu' "individualité administrative", à l'instar du bourgmestre agissant comme tel, et de l'échevin de l'état civil; que, cependant, si un mandataire siège dans un organe collégial, il n'est en principe pas une autorité administrative individuelle, ce qui ressort également du fait qu'un membre ne peut pas agir vis-à-vis de l'extérieur au nom de l'organe collégial; qu'ainsi, la déclaration d'un conseiller communal ou d'un échevin ne peut pas être considérée comme l'expression d'un pouvoir lié à la qualité d'autorité administrative individuelle; que d'ailleurs, selon les requérants, le lien entre la qualité d'autorité administrative individuelle et la notion d' "autorité publique" de l'article 30 de la Constitution a été confirmé par la Cour d'arbitrage, en ce qu'elle déclare que les lois linguistiques ne concernent pas les mandataires qui siègent dans un organe collégial; que la loi de pacification du 9 août 1988 va également dans ce sens, lorsque pour réfuter la connaissance linguistique des mandataires, elle se réfère à l'exercice des fonctions comme autorité administrative individuelle : seuls ces actes sont de nature à renverser la présomption, et il peut s'en déduire qu'un mandataire communal est uniquement soumis aux lois linguistiques lorsqu'il agit en qualité d'autorité individuelle, comme il peut notamment être déduit des travaux parlementaires de cette loi; que les requérants déclarent qu'un "acte" au sens de l'article 30 de la Constitution suppose l'existence d'une attitude ou d'un comportement qui a en soi un caractère décisif et que le Conseil d'État a d'ailleurs lui-même fait référence, pour la définition de la notion de région linguistique, à une région dans laquelle une langue

doit être employée en droit; de sorte qu'il estime lui aussi que l'article 30 de la Constitution et l'article 23 des lois linguistiques ne portent que sur des actes juridiques; que les requérants en concluent qu'un acte tel que celui qui a été sanctionné par la décision attaquée, n'est pas un "acte" en ce sens;

Considérant que subsidiairement, les requérants ajoutent à cet exposé que s'il faut interpréter l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative en ce sens que la langue de la région sera obligatoire pour toute intervention orale pendant les séances du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins dans les communes périphériques - même si l'orateur n'est pas une autorité administrative individuelle -, la question se pose alors de savoir si cette disposition légale est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution; que la Cour d'arbitrage se prononce sur des questions relatives à la violation par une loi des dispositions constitutionnelles précitées et le Conseil d'État n'est pas exempté de cette obligation; que les requérants poursuivent en soutenant que, selon une jurisprudence constante, la Cour d'arbitrage permet un traitement différencié dans la mesure où une justification objective et raisonnable existe pour le critère de la différenciation; que dans le cadre de cette affaire, il s'ensuit que, si l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative implique qu'un mandataire communal d'une commune périphérique n'a pas le droit de faire usage de sa propre langue au cours d'une séance du conseil communal, cette disposition légale instaure une discrimination en ce qui concerne la liberté en matière d'emploi des langues, consacrée par l'article 30 de la Constitution, en ce qu'une différence de traitement est appliquée entre les mandataires des communes périphériques et les mandataires d'autres communes, plus particulièrement en ce que dans ces autres communes, les mandataires ont le droit de faire usage de la langue de la majorité des habitants de la commune, la langue de la fraction la plus importante du corps électoral (arrêt de la Cour d'arbitrage n/ 18/90 du 23 mai 1990, considérant B. 9.2), et que le Conseil d'État, section de législation, a également admis ce principe; que selon les requérants, la position selon laquelle la situation des communes périphériques dans la région de langue néerlandaise présente une justification objective et raisonnable pour la distinction instaurée, ne peut pas être maintenue sérieusement, qu'en effet il doit y avoir un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but visé, que s'il faut encore admettre que la loi rend obligatoire l'emploi du néerlandais pour les actes d'une administration publique, tel n'est certainement pas le cas des

interventions survenant au cours de séances du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, les requérants faisant référence à la doctrine qui énonce que le principe d'égalité peut porter sur une assimilation mais également sur une différenciation pour conclure : " il est manifeste que le principe juridique d'égalité doit être utilisé pour établir le point d'équilibre entre deux valeurs : celle de la participation démocratique et celle de l'efficacité administrative";

4.1.1.4. Considérant que dans leur dernier mémoire, les requérants réagissent aux conclusions que le rapport de l'auditorat tire de l'arrêt n/ 35.187, WALRAET, du 12 juin 1990; qu'après avoir souligné que selon cet arrêt, les déclarations faites au conseil communal dans une autre langue que la langue régionale peuvent uniquement donner lieu à l'annulation de l'acte proprement dit de ce conseil communal même, si elles ont eu une influence directe et décisive sur la décision prise, ils déclarent qu'en l'espèce, les interventions condamnées par l'arrêté attaqué n'avaient pas ce caractère, que, plus particulièrement en l'espèce, ceci ne peut être admis pour l'explication donnée oralement par un échevin sur un dossier déterminé, au motif que celle-ci n'est pas du tout prescrite par la loi, contrairement à l'exposé sur le budget, ce qui était le cas dans l'affaire sur laquelle portait l'arrêt Walraet - et qu'il n'apparaît en fait pas non plus que les déclarations faites en français ont vicié l'avis fourni par le conseil communal : au contraire, il peut se déduire du procès-verbal que les propos tenus en néerlandais ont ensuite été traduits en français et inversement; que quoi qu'il en soit, les déclarations faites en français ne peuvent pas être réputées avoir influencé la décision finale ;

4.1.2.1. Considérant que l'article 30 de la Constitution, anciennement l'article 23, s'énonce comme suit :

> "L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires.";

4.1.2.2. Considérant que l'avis que rend un conseil communal sur la demande d'octroi d'un permis d'exploitation constitue un "acte de l'autorité publique" au sens de l'article 30 de la Constitution; que, si cette disposition porte en premier lieu sur la langue dans laquelle pareils actes sont eux-mêmes rédigés, il ne peut guère être contesté qu'elle permet également au législateur d'édicter des règlements relatifs à la langue à employer lors de leur établissement; que l'article 23 des lois sur l'emploi

des langues en matière administrative constitue une telle règle; qu'il prescrit la langue que les services locaux des communes périphériques doivent utiliser dans leurs services intérieurs, et que ses homologues concernent l'emploi des langues dans les services intérieurs des autres services locaux, des services qui couvrent l'ensemble du pays ou une partie de celui-ci, de sorte qu'un règlement se voulant exhaustif a été élaboré pour tous les services publics possibles; qu'il découle dès lors de l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative que lors de l'élaboration des actes du conseil communal de Wezembeek-Oppem, il doit être fait usage du néerlandais; que cette obligation peut se déduire également de l'article 4 - à l'époque l'article 3*bis* - de la Constitution, qui prévoit qu'il y a des régions linguistiques en Belgique et que chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques, induisant que la langue de la région dont fait partie la commune concernée bénéficie d'une primauté constitutionnelle;

4.1.2.3. Considérant qu'à cet égard, la question peut se poser de savoir si la prescription visée de la loi linguistique n'entre pas en conflit avec un certain nombre d'autres règles ou principes dont celui selon lequel, en matière d'éligibilité, soit directe comme pour les conseillers communaux, soit indirecte comme pour les échevins, la loi n'exige pas des mandataires visés une connaissance de la langue de la région et dès lors s'il peut être exigé d'eux qu'ils fassent usage de cette langue dans l'assemblée pour laquelle ils ont été élus; que les requérants associent ce problème à l'article 30 de la Constitution dans la mesure où il érige en règle la liberté de l'emploi des langues et en exception le règlement de celui-ci par la loi;

4.1.2.4. Considérant que, indépendamment du fait que l'article 30 de la Constitution a toujours été interprété en ce sens que les règles en matière d'emploi des langues valent non seulement pour les gestionnaires mêmes mais également pour le citoyen, même s'il n'assume pas de mandat, lorsque celui-ci s'adresse à l'administration, pour autant du moins qu'il veuille être entendu par cette administration, il faut, en la matière, répondre à cette question d'une manière plus nuancée que ne la posent les requérants; qu'en effet, il peut se déduire de ses termes que l'arrêté d'annulation attaqué n'est pas fondé sur la constatation que les mandataires élus ont pris la parole en français au cours de la séance mais sur le fait que des membres du collège des bourgmestre et échevins ont donné des explications dans cette langue;

4.1.2.5. Considérant que les requérants déclarent à tort que les échevins précités n'ont pas agi en qualité d'autorité administrative; que bien qu'il ne puisse pas vraiment être établi, comme le fait l'arrêté attaqué, qu'ils ont agi en tant qu'autorité administrative "individuelle", lorsqu'ils ont fourni des explications au conseil communal en qualité d'échevin "individuel", ils ne l'ont pas fait à titre personnel, en qualité de membre de ce conseil communal ou comme ils exprimeraient leur avis aux séances du collège des bourgmestre et échevins même, mais en qualité de porte-parole du collège et au nom de celui-ci, lequel assumait la responsabilité de leurs déclarations; qu'en effet, ces explications s'inscrivaient dans le rôle normal du collège des bourgmestre et échevins, qui consiste à préparer les décisions du conseil communal et à soumettre à son approbation les propositions nécessaires;

4.1.2.6. Considérant que, même lorsque le collège des bourgmestre et échevins, par la bouche d'un de ses membres, agit ainsi pour le conseil communal, il accomplit un "acte" soumis à la législation sur l'emploi des langues; qu'en l'occurrence, certains membres du collège ont fourni des explications en français, et ce en violation flagrante de l'article 23 des lois sur l'emploi des langues; que la question n'est cependant pas ici de savoir si cet acte est nul ou peut être déclaré nul, mais bien de savoir si son caractère irrégulier a vicié l'acte du conseil communal auquel il a contribué, ou s'il peut être présumé l'avoir fait, et plus particulièrement si, comme elle l'a fait, l'autorité de tutelle a pu parvenir légitimement à la conclusion que tel était le cas;

4.1.2.7. Considérant que, quoi qu'il en soit, les actes qui n'ont pas été accomplis en néerlandais au conseil communal de Wezembeek-Oppem ne peuvent pas avoir d'effet; que, dès lors, les explications du collège qui n'ont pas été données en néerlandais non seulement ne peuvent figurer au procès-verbal, mais en outre ne peuvent en fait pas avoir influencé de manière déterminante le processus de décision au conseil;

4.1.2.8. Considérant qu'en l'espèce, il ressort du procès-verbal de la séance qu'un conseiller communal s'est abstenu lors du vote parce que "le dossier a été présenté en français par deux échevins (de sorte que) il n'a pas pu se faire une idée des propos tenus"; que selon les déclarations du secrétaire communal, des explications ont été données "alternativement en néerlandais et en français"; que l'autorité de tutelle a pu en déduire légitimement que ces explications, en tant que

partie essentielle du processus décisionnel complexe, devaient mener à l'annulation de la décision découlant de ce processus; que le Conseil d'État ne peut pas substituer son opinion à cet égard à celle de l'autorité de tutelle; que le moyen, tel qu'il est exposé dans les requêtes, n'est pas fondé;

4.1.2.9. Considérant qu'en ce qui concerne le moyen pris de la violation du principe d'égalité, soulevé subsidiairement dans le mémoire en réplique, les requérants ne demandent pas que ce point de droit soit soumis à la Cour d'arbitrage; que, abstraction faite de la question de savoir si ce moyen est recevable, il suffit de constater que dans son arrêt n/ 26/98 du 10 mars 1998, la Cour d'arbitrage a répondu par la négative à la question de savoir si l'article 23 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative viole les articles 10 et 11 de la Constitution, si cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'elle fait défense au bourgmestre ou à un autre membre du collège des bourgmestre et échevins d'une commune visée dans cette disposition de présenter ou d'expliquer un point de l'ordre du jour de la séance du conseil communal dans une langue autre que le néerlandais ou de répondre dans pareille langue à des interventions de conseillers communaux;

4.2.1.1. Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 59*bis*, § 4, alinéa 2 - actuellement l'article 129, § 2, - de la Constitution et de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), en ce que la décision attaquée annule une décision du conseil au motif que le français a été employé pendant les débats, alors que la disposition constitutionnelle précitée "a pour but immédiat de donner un statut constitutionnel à la langue qui est considérée comme minoritaire dans les communes à facilités" et que ce statut constitutionnel implique à tout le moins que les mandataires communaux "peuvent employer la langue de la minorité linguistique"; qu'à l'appui du moyen, ils exposent que le constituant a réservé à l'autorité fédérale le pouvoir de régler l'emploi des langues dans les communes à facilités et, ce faisant, a voulu donner une protection particulière, de nature constitutionnelle, à une minorité linguistique, protection qui implique à tout le moins le droit de faire usage de la langue de la minorité linguistique qui les a élus;

4.2.1.2. Considérant que la partie défenderesse répond que la disposition constitutionnelle invoquée concerne les décrets qui sont applicables dans l'une ou l'autre région et que ceux-ci n'ont pas force de loi, notamment dans les communes

périphériques, que l'arrêté d'annulation attaqué ne se fonde pas sur la violation de quelque règle décrétale que ce soit par la décision du conseil communal, mais uniquement sur la violation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, qui en vertu de la disposition dont la violation est invoquée, ne peuvent être modifiées que par une loi à majorité spéciale, et que la loi de pacification n'a pas apporté de modification aux lois existantes sur l'emploi des langues en matière administrative; qu'en ce qui concerne l'article 27 du PIDCP, la partie défenderesse soutient que cette disposition n'est pas d'application directe et qu'en outre elle n'interdit pas aux États de régler par la loi les effets de l'emploi illégal des langues lors de l'élaboration de décisions publiques; que selon elle, cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'il ne peut pas être interdit aux membres des minorités linguistiques de faire usage de leur langue "en commun avec des membres de leur groupe" et que les conseillers communaux de la minorité linguistique peuvent évidemment s'adresser librement à leurs électeurs et concitoyens dans la langue de leur choix, mais uniquement pour autant que cela reste en dehors du processus décisionnel des conseils communaux;

4.2.1.3. Considérant que les requérants répliquent que le Constituant a pris la peine de réserver au législateur spécial la possibilité de régler l'emploi des langues dans les communes périphériques et qu'il a ainsi indiqué qu'il entendait accorder une protection particulière à la langue de la minorité dans ces communes, que cette protection englobe à tout le moins le droit, pour les mandataires, de faire usage de la langue de la minorité dans les débats aux conseils communaux, et qu'interpréter autrement la Constitution revient à violer l'article 27 du PIDCP, lequel donne naturellement le droit aux mandataires élus d'employer la langue de la minorité, ce qui est encore étayé par une référence à une "Charte européenne des langues régionales ou minoritaires" et à la "Charte de Paris pour une nouvelle Europe" du 21 novembre 1990, qui proclame la protection des minorités nationales, sur le plan linguistique également;

4.2.1.4. Considérant que dans leur dernier mémoire, les requérants précisent qu'ils n'affirment pas que l'article 129, § 2, de la Constitution aurait d'emblée créé un régime dérogeant aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative, mais bien qu'il a reconnu l'existence, en certains endroits, de minorités spécifiques pour lesquelles des règles spéciales doivent être édictées, en d'autres termes que le Constituant a reconnu explicitement l'existence d'une minorité au sens de l'article 27

du PIDCP; que selon eux, cette dernière disposition implique que les élus appartenant à la minorité ont également le droit de faire usage de leur propre langue, même au conseil communal, les requérants soulignant à cet égard que le dialogue entre les électeurs et les élus relève précisément de l'essence d'un processus décisionnel démocratique, et que la publicité des séances constitue l'une des garanties à cet effet; qu'en d'autres termes, selon les requérants, empêcher cette communication en n'autorisant pas les élus à faire usage de la langue de la minorité constitue une discrimination vis-à-vis de cette minorité même, laquelle est contraire à l'article 27 du PIDCP; qu'enfin, les requérants se réfèrent encore à d'autres conventions européennes qui ont affiné le droit de minorités à employer leur propre langue;

4.2.2.1. Considérant que l'article 129, § 2, de la Constitution dispose que les décrets visés au paragraphe 1er du même article, relatifs à l'emploi des langues ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne, notamment, les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés et que pour ces communes, une modification aux règles sur l'emploi des langues dans les matières visées au § 1er ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa;

Considérant que la disposition constitutionnelle invoquée par les requérants a pour objet d'empêcher qu'en usant de leur pouvoir de modifier les lois linguistiques, les communautés ne réduisent ou n'annulent la protection qu'offrent les facilités linguistiques aux habitants des communes visées; qu'elle ne contient aucune prise de position concernant l'étendue qu'ont ces facilités en vertu des lois fédérales en vigueur sur l'emploi des langues en matière administrative;

4.2.2.2. Considérant que l'article 27 du PIDCP également invoqué dispose que dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue;

Considérant que cette disposition ne porte que sur l'emploi de la langue par des représentants des minorités dans leur propre groupe; qu'elle ne leur

attribue pas le droit d'employer également cette langue dans leur participation à l'administration, qu'il en découlerait encore moins qu'ils ont le droit de faire partie de cette administration en tant que minorité; que dans son arrêt n/ 26/98 précité du 10 mars 1998, la Cour d'arbitrage a confirmé que l'article 27 du PIDCP ne porte pas sur l'emploi des langues par les autorités administratives; qu'à cet égard, il peut également être fait référence à l'arrêt prononcé par la Cour européenne des droits de l'homme le 2 mars 1987 dans l'affaire Mahieu-Mohin et Clerfayt contre la Belgique; qu'en ce qui concerne l'article 3 du premier protocole à la CEDH, par lequel les parties contractantes s'engagent à organiser régulièrement des élections libres au scrutin secret dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif, la Cour précitée a estimé dans cet arrêt qu'il n'est pas déraisonnable qu'un régime électoral entraîne pour les minorités linguistiques la nécessité d'accorder leurs suffrages à des personnes aptes et prêtes à user de la langue de leur région; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Les recours sont rejetés.

Article 2.

Les dépens des recours, liquidés à la somme de vingt mille francs, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence d'un cinquième chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-trois mars 1900 nonante-neuf, par la XIIe chambre, composée de :

MM.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	J. BAERT,	conseiller d'État,
	J. SMETS,	conseiller d'État,
Mme	S. DOMS,	greffier.

Le greffier, **Le président,**

S. DOMS **J. DE BRABANDERE**

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63, ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.