

Conseil d'État, section du contentieux administratif,
assemblée générale, arrêt n° 227.775 du 20 juin 2014

Auditeurs : M. Thibaut et M^{me} Verheven

Rapporteurs : M. Pâques et M. Thys
conseillers d'État

Plaidants : M. Sohier et MM. Martel et Staelens

LANGUES (EMPLOI DES). — MATIÈRE ADMINISTRATIVE. — Communes périphériques. — Rapport des services administratifs de la commune avec un particulier. — Choix du particulier. — Modalités.

Afin de respecter à la fois la primauté du néerlandais dans la région unilingue néerlandaise et les droits garantis aux particuliers des communes périphériques aux articles 25, 26 et 28 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, il faut considérer que, à défaut de demande spécifique du particulier lors d'un contact verbal ponctuel ou relativement à un document déterminé, ce qui est toujours possible, l'autorité communale doit se référer à la connaissance qu'elle a de la langue du particulier, mais que celui-ci doit porter son désir d'être servi en français à la connaissance de l'administration à intervalle régulier raisonnable.

L'autorité communale doit se référer à ce choix, dont elle ne peut prendre connaissance qu'au moyen d'une lettre que le particulier envoie à l'administration communale ou y dépose à cette fin. Ce choix s'applique pendant un délai raisonnable, à savoir pendant une période de quatre ans, à compter de la réception ou du dépôt de la lettre visée à l'administration communale. Après l'expiration de ce délai de quatre ans, le particulier peut renouveler son choix par une lettre adressée à l'administration communale, chaque fois pour une nouvelle période de quatre ans. L'administration communale doit chaque fois, sans délai, envoyer un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné.

(V.C. C. LA RÉGION FLAMANDE)

ARRÊT

I. OBJET DU MÉMOIRE DE LA REQUÉRANTE

1. Le mémoire, introduit le 26 mars 2013, tend à infirmer l'arrêt du ministre flamand des Affaires administratives, de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Tourisme et de la Périphérie flamande de Bruxelles du 25 février 2013 refusant de nommer Véronique Caprasse bourgmestre de la commune de Kraainem.

II. DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE

2. L'arrêt n° 223.592 du 24 mai 2013 a rouvert les débats.

M. Eric Thibaut, premier auditeur chef de section, et M^{me} Iris Verheven, auditeur, ont rédigé un rapport complémentaire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 20 mai 2014.

M. Michel Pâques et M. Bert Thys, conseillers d'État, ont fait rapport.

M^{es} Jérôme Sohier et Manoël De Keukelaere, qui comparaissent pour la requérante, et M^{es} Bart Martel, Bart Staelens et Pieter-Jan Staelens, qui comparaissent pour la partie adverse, ont été entendus.

M. Eric Thibaut, premier auditeur chef de section, et M^{me} Iris Verheven, auditeur, ont donné un avis conforme au présent arrêt.

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

III. ARRÊT INTERLOCUTOIRE N° 223.592 DU CONSEIL D'ÉTAT DU 24 MAI 2013 ET ARRÊTS 57/2014 ET 58/2014 DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU 3 AVRIL 2014

3. Par un arrêt interlocutoire n° 223.592 du 24 mai 2013, le Conseil d'État a tout d'abord donné suite à la suggestion de la partie adverse de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle sur la conformité de l'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en combinaison ou non avec l'article 4 de la Constitution.

L'article 13*bis* précité de la Nouvelle loi communale, inséré par l'article 10/1 de la loi dite de pacification du 9 août 1988, lequel a, à son tour, été inséré par la loi spéciale du 19 juillet 2012, établit une nouvelle procédure pour la nomination des bourgmestres des communes de la périphérie et habilite l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État à trancher le litige résultant du refus, par le Gouvernement flamand, de nommer définitivement un candidat bourgmestre présenté par le conseil communal de l'une de ces communes.

La question préjudicielle posée porte sur l'article de loi précité, dans la mesure où il crée une différence de traitement entre les candidats bourgmestres des communes de la périphérie et les candidats bourgmestres des autres communes de la région de langue néerlandaise, en ce qu'il prévoit pour la première catégorie une procédure dérogatoire par laquelle un arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif annulant le refus de nomination en tant que bourgmestre emporte la nomination définitive du candidat concerné à la fonction de bourgmestre, même si le refus de nomination est annulé pour cause d'illégalité externe en général ou de vice de forme en particulier.

Cette question préjudicielle s'expliquait par l'introduction, le 20 février 2013, d'un recours en annulation de la loi spéciale susvisée du 19 juillet 2012 auprès de la Cour constitutionnelle. Si, lors de l'examen de ce recours, la Cour constitutionnelle avait été amenée à constater que le nouveau dispositif de nomination des bourgmestres des communes périphériques, instauré par cette loi spéciale, était inconstitutionnel, il en serait résulté que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif n'aurait pu appliquer valablement la procédure spéciale prescrite et que l'affaire ne lui aurait même pas été soumise régulièrement pour examen. Le Conseil d'État a donc estimé que la question de la constitutionnalité du dispositif précité devait d'abord faire l'objet d'une réponse avant que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif puisse apprécier si elle pouvait poursuivre l'examen du recours dont elle est saisie, selon la procédure en application de laquelle il a été introduit.

4. Par l'arrêt n° 57/2014 du 3 avril 2014, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours en annulation précité contre la loi spéciale du 19 juillet 2012.

Par l'arrêt n° 58/2014 du 3 avril 2014, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que la question préjudicielle posée n'appelle pas de réponse, dès lors que la disposition mise en cause repose, en ce qui concerne le point litigieux, sur un choix du Constituant.

5. Compte tenu de la position de la Cour constitutionnelle sur la question préjudicielle posée, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif peut poursuivre l'examen du recours dont elle est saisie, selon la procédure en application de laquelle il a été introduit.

IV. RÉGULARITÉ DE LA PROCÉDURE

6. Par une lettre du 19 mai 2014, la partie adverse fournit deux documents supplémentaires au Conseil d'État : premièrement, une version imprimée le 16 mai 2014 d'un communiqué sur le site Internet « de redactie.be » relatif à l'envoi des convocations à Kraainem « selon l'appartenance linguistique » et deuxièmement, un procès-verbal du « conseil communal de Kraainem du 13 mai 2014 » à l'attention du gouverneur de la province du Brabant flamand.

Le conseil de la partie adverse précise dans cette lettre que « pour interpréter et apprécier l'intention de la partie requérante, on peut effectivement prendre en considération l'acte finalement posé » et qu'il tient à communiquer les documents précités « afin que [le Conseil d'État] puisse en prendre connaissance avant l'audience et que les conseils de la partie requérante, qui reçoivent également une copie de ce courrier et des pièces, sachent que nous mettrons également l'accent sur ces aspects dans les plaidoiries qui auront lieu demain ».

7. À l'audience, la requérante demande au Conseil d'État d'écarter des débats la lettre précitée ainsi que les documents joints.

8. La lettre précitée ne peut cependant être considérée que comme la communication préalable d'éléments et d'arguments fondés sur ceux-ci que la partie adverse envisage de faire valoir dans ses plaidoiries à l'audience.

En tant que telle, cette lettre ne doit pas être considérée comme une pièce de procédure non prévue par le règlement de procédure, mais comme une simple information pouvant être prise en considération par le Conseil d'État.

Il n'y a dès lors pas lieu d'écarter cette lettre et ses annexes des débats.

V. EXAMEN DU PREMIER MOYEN

Point de vue des parties

9. La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 30, 84 et 129, § 2, de la Constitution, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 «relative à la motivation formelle des actes administratifs», de l'absence de motifs admissibles et pertinents, de l'absence d'une motivation adéquate, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de minutie.

Dans une première branche du moyen, la requérante soutient que l'autorité flamande n'est pas compétente pour régler l'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques.

Dans une deuxième branche du moyen, la requérante fait valoir que l'interprétation d'une loi fédérale appartient exclusivement au pouvoir législatif fédéral. Elle estime que le motif de l'arrêt attaqué selon lequel elle n'est pas disposée à respecter la législation linguistique dans l'interprétation que lui donne l'autorité de tutelle est dès lors irrégulier, et ce d'autant plus que le législateur fédéral a spécialement créé à cet effet une Commission permanente de contrôle linguistique à laquelle revient le droit d'interprétation exclusif en la matière. En outre, les circulaires dans lesquelles l'autorité de tutelle interprète la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ajoutent une condition à cette loi, dès lors qu'elles obligent systématiquement les administrés à réitérer leur désir de recevoir les documents administratifs en français, alors que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne prévoit pas pareille obligation. En conséquence, ces circulaires auraient dû être soumises à la section de législation du Conseil d'État. Compte tenu de leur illégalité, leur application doit désormais être écartée conformément à l'article 159 de la Constitution.

Dans une troisième branche du moyen, la requérante fait valoir que tout acte administratif doit être justifié par des motifs exacts, pertinents et admissibles. À cet égard, elle constate que l'arrêt attaqué considère que lorsqu'il s'agit de l'envoi des convocations électorales, elle n'est pas disposée à respecter la législation linguistique dans l'interprétation que lui donne l'autorité de tutelle par

voie de circulaire et que le Conseil d'État a jugée valable dans ses arrêts des 23 décembre 2004 et 19 juin 2008. Elle relève que les arrêts visés ont rejeté les recours en annulation sur lesquels ils se prononcent et que l'auditeur général du Conseil d'État avait à l'époque examiné les moyens invoqués, mais avait conclu de manière motivée que la circulaire visée était illégale. Selon la requérante, le motif invoqué actuellement par la partie adverse est en tout cas inopportun, étant donné que la cour d'appel de Mons a explicitement jugé, dans un arrêt du 21 janvier 2011, que les circulaires de la Région flamande doivent être considérées comme des commentaires législatifs sans valeur réglementaire et a souligné que l'article 129, § 2, de la Constitution s'oppose à ce que la Région flamande prenne des mesures relatives à l'emploi des langues dans les communes à facilités. Selon la requérante, les points de vue du gouverneur, sur lesquels repose l'arrêté attaqué, ne sont pas adéquats et elle avait bel et bien le droit de déclarer qu'elle respecterait la législation linguistique dans l'interprétation que lui donne la cour d'appel de Mons. Selon la requérante, la jurisprudence de cette cour n'est d'ailleurs pas isolée, la doctrine ayant contesté à plusieurs reprises la légalité des circulaires. La requérante affirme qu'elle a confirmé, en réponse à différentes questions du gouverneur, qu'elle se conformerait aux prescriptions légales en vigueur et qu'elle n'a jamais déclaré qu'elle aurait l'intention de violer la législation linguistique.

10. La partie adverse répond «en ordre principal» que le moyen est dénué de fondement parce que l'arrêté attaqué n'est pas un dispositif législatif, encore moins un dispositif législatif relatif à l'emploi des langues en matière administrative dans des communes à statut linguistique spécial. L'arrêté attaqué concerne au contraire un acte administratif individuel qui refuse de nommer la requérante bourgmestre de la commune de Kraainem au motif qu'elle n'est pas disposée à respecter la législation linguistique et qu'il en ressort qu'elle ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour agir en tant que représentante et personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements.

En «ordre subsidiaire», la partie adverse estime que le moyen n'est pas fondé. Elle fait valoir que la circonstance qu'en vertu de l'article 129, § 2, de la Constitution, la Région flamande et ses organes ne sont pas compétents pour régler l'emploi des langues en matière administrative pour 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, n'empêche pas qu'à l'instar de n'importe quelle autorité, elle est tenue d'appliquer la législation fédérale dans des cas individuels et qu'elle est contrainte et donc habilitée à interpréter cette législation, si cette interprétation est indispensable pour en cerner la portée exacte. De toute évidence, elle devrait tenir compte d'une éventuelle interprétation par voie d'autorité, donnée par le législateur fédéral en application de l'article 84 de la Constitution, mais une telle interprétation par voie d'autorité fait défaut en l'espèce.

En «ordre tout à fait subsidiaire» — pour autant que le bien-fondé de son interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative soit remis en cause de manière recevable — la partie adverse expose que les mots «la langue que l'intéressé utilise» et «le désir de l'intéressé» inscrits dans les articles 25, 26 et 28 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (ci-après: la loi sur l'emploi des langues en matière administrative) peuvent être interprétés de deux façons différentes. Elle estime que selon une première interprétation, les communes de la périphérie doivent utiliser le français dès que l'autorité connaît la langue du particulier et que cette langue est le français ou, autrement dit, que les particuliers qui ont demandé une fois l'utilisation du français se voient d'office adresser ultérieurement leur courrier en français. Il s'agit, selon la partie adverse, d'une pratique figée dans de nombreuses communes de la frontière linguistique et de la périphérie qui implique qu'un habitant qui a un jour demandé un certificat ou autre document rédigé en français, fût-ce il y a très longtemps et à une seule occasion — ce qui a même été mentionné dans les données du registre national des personnes physiques — doit dorénavant toujours être servi en français. Une autre interprétation, selon la partie adverse, entend les mots précités en ce sens que l'habitant concerné d'une commune périphérique doit, pour être servi en français, le demander au cas par cas et donc introduire chaque fois une nouvelle demande.

La partie adverse ajoute que le Gouvernement flamand, qui doit appliquer les dispositions concernées dans le cadre de ses compétences diverses, notamment en tant qu'autorité de tutelle, a opté pour la seconde interprétation, dynamique, et a été rejoint en cela par la section du contentieux administratif du Conseil

d'État. Certes, la requérante se réfère à un arrêt de la cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011, mais l'interprétation que cet arrêt donne à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative est, selon la partie adverse, sans fondement parce qu'elle part de la conception que les habitants des communes périphériques, qui font pourtant partie de la région de langue néerlandaise, doivent être traités de la même manière que les habitants de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, sans vérifier si cette conception n'est pas contraire à la règle constitutionnelle de la primauté du néerlandais dans la région de langue néerlandaise.

11. À l'audience, la partie adverse fait encore valoir qu'entretiens, à l'occasion de l'envoi des convocations pour les élections du 25 mai 2014 à Kraainem, la requérante a concrétisé en décisions politiques son « intention » de ne pas respecter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

12. La requérante réplique que les faits auxquels la partie adverse fait allusion ne sont pas pertinents pour apprécier la légalité de l'arrêté attaqué qui date d'un an auparavant.

Appréciation

13. L'arrêté attaqué déduit des réponses données par la requérante au gouverneur de province lors d'un entretien du 8 février 2013 qu'elle n'est pas disposée, lorsqu'il s'agit de l'envoi des convocations électorales, à respecter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative dans l'interprétation que lui donnent les circulaires BA-97/22 du 16 décembre 1997 « relative à l'emploi des langues dans les administrations communales de la région de langue néerlandaise » et BA-2005/03 du 8 juillet 2005 « relative à l'emploi des langues dans les administrations communales et de C.P.A.S. ainsi que dans les structures de coopération intercommunale — interprétation et effets des arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004 ». L'arrêté en conclut que la requérante ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour agir en tant que représentante et personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements.

L'arrêté attaqué concerne donc une décision individuelle, qui s'appuie certes sur une interprétation bien déterminée de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, mais qui, en tant que telle, ne tend pas à édicter un dispositif général relatif à l'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques.

La première branche du moyen, qui conteste la compétence de l'autorité flamande à régler l'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques, n'est par conséquent pas pertinente. Elle ne peut en effet donner lieu à l'annulation de l'arrêté attaqué.

La première branche du moyen ne peut être accueillie.

14.1. En prenant l'arrêté attaqué, la partie adverse met en œuvre sa compétence en matière de nomination des bourgmestres des communes de la Région flamande. Lors de l'exercice de cette compétence, elle est tenue de respecter la législation fédérale et en particulier les règles légales relatives à l'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques. Si, ce faisant, une interprétation de ces règles légales s'impose, elle peut effectivement les interpréter. Le seul fait d'avoir donné une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne peut donc pas être reproché à la partie adverse.

La circonstance que l'article 84 de la Constitution prévoit que l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi n'y change rien, une telle interprétation par voie d'autorité faisant défaut en l'espèce.

14.2. Comme il a déjà été observé ci-dessus, l'arrêté attaqué considère que la requérante ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour être nommée bourgmestre, parce qu'elle n'est pas disposée, lorsqu'il s'agit de l'envoi des convocations électorales, à respecter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative dans l'interprétation que lui donne l'autorité de tutelle.

À cet égard, l'arrêté attaqué se base sur une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative exposée par le ministre flamand des Affaires intérieures dans ses circulaires précitées BA-97/22 du 16 décembre 1997 et BA-2005/03 du 8 juillet 2005, qui s'adressent toutes les deux aux gouverneurs de province et ensuite « pour information » — en ce qui concerne la première circulaire — aux collèges des bourgmestre et échevins et — en ce qui concerne la deuxième circulaire — aux collèges des bourgmestre et échevins, aux présidents des centres publics d'action sociale, aux présidents des structures de coopération intercommunale, aux organes représentatifs des cultes reconnus et aux députations permanentes.

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

L'argument de la requérante selon lequel les circulaires précitées auraient dû être soumises à la section de législation du Conseil d'État n'est dès lors pas pertinent.

14.3. La deuxième branche du moyen ne peut pas être accueillie.

15.1. Dans la troisième branche du moyen, la requérante conteste essentiellement le fondement matériel adéquat de l'arrêté attaqué.

15.2. Dans la mesure où la requérante conteste dans le moyen l'interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative que la partie adverse adopte dans l'arrêté attaqué — du moins en ce qui concerne l'envoi des convocations électorales —, le Conseil d'État constate ce qui suit.

Dans l'exercice de ses pouvoirs, entre autres pour l'exercice de la tutelle ordinaire ou la nomination des bourgmestres, le gouvernement régional est conduit à interpréter les législations communautaires et fédérales.

Comme il a été constaté au point 14.2 ci-dessus, l'arrêté attaqué ne fait pas application des circulaires BA-97/22 du 16 décembre 1997 et BA-2005/03 du 8 juillet 2005, précitées.

Il doit cependant être constaté que la partie adverse fait application de principes d'interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, en particulier des dispositions de cette loi applicables aux communes périphériques. Elle reproche à la requérante de se disposer à envoyer les convocations électorales en français alors que cette dernière a, selon elle, l'obligation de les envoyer en néerlandais et d'en délivrer un exemplaire en français seulement dans le cas où un intéressé en ferait postérieurement la demande.

Le moyen saisit donc le Conseil d'État de l'interprétation des dispositions de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative qui s'appliquent aux communes périphériques.

Il s'agit en particulier d'interpréter les dispositions suivantes :

«Section 4

Communes périphériques

Sous-section 1

Dispositions communes à toutes les communes périphériques.

[...]

Article 25. Les mêmes services emploient dans leurs rapports avec un particulier la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le néerlandais ou le français.

[...]

Article 26. Les services susmentionnés rédigent en néerlandais ou en français, selon le désir de l'intéressé, les certificats, déclarations et autorisations délivrés aux particuliers.

[...]

Sous-section 2

Dispositions particulières aux services locaux établis à Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel

Article 28. Dans les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel, les actes sont rédigés en néerlandais ou en français, selon le désir de l'intéressé.

[...].

L'article 25 précité fait état de «la langue que l'intéressé utilise» et les articles 26 et 28 mentionnent «le désir de l'intéressé».

L'article 25 ne précise pas la manière selon laquelle l'administration acquiert la connaissance de la langue que l'intéressé utilise. Les articles 26 et 28 ne précisent pas de quelle manière «le désir de l'intéressé» que les documents et actes visés dans ces dispositions lui soient délivrés en néerlandais ou en français doit être notifié à l'administration ni de quelle manière correcte l'administration peut ou doit constater ce désir.

Pour vérifier la portée de ces dispositions, il convient de les situer dans le contexte plus large de la réglementation linguistique en Belgique.

Dans son arrêt n° 26/98 du 10 mars 1998, la Cour d'arbitrage (actuellement : Cour constitutionnelle) a déclaré à propos de ladite réglementation linguistique ce qui suit :

«B.4.1. Bien que les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative prévoient à l'intention des habitants francophones des communes périphériques une réglementation particulière qui les autorise à utiliser la langue française dans leurs relations avec les services locaux et qui impose à ces services l'obligation d'utiliser la langue française dans les circonstances précisées dans ces lois, cette réglementation ne porte pas atteinte au caractère en principe unilingue de la région de langue néerlandaise à laquelle

ces communes appartiennent. Ceci implique que la langue qui doit y être utilisée en matière administrative est en principe la langue néerlandaise et que des dispositions qui autorisent l'emploi d'une autre langue ne peuvent avoir pour effet qu'il soit porté atteinte à la primauté de la langue néerlandaise garantie par l'article 4 de la Constitution».

Plus récemment, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 124/2010 du 28 octobre 2010 (motif B.12), déduit de l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la volonté du législateur spécial «de réaliser un équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge», «qui constitue un élément fondamental de l'équilibre institutionnel de l'État belge» et considéré que s'imposait «tant aux législateurs régionaux qu'aux législateurs communautaires, le respect des garanties en faveur des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les communes à statut linguistique spécial».

Il en ressort que l'interprétation des droits des personnes qui résident dans les communes périphériques et qui souhaitent, dans leurs rapports avec l'autorité communale, l'utilisation du français doit être conciliable avec la primauté du néerlandais dans ces communes et avec la volonté du constituant et du législateur spécial qui a toujours été d'affirmer le caractère unilingue de la région de langue néerlandaise, tout en permettant aux particuliers des communes périphériques d'utiliser la langue française dans leurs rapports avec l'autorité communale. Concilier cet unilinguisme avec les facilités ainsi reconnues nécessite donc un juste équilibre entre les intérêts en présence.

Dans ce contexte, d'une part, une large interprétation de ces droits, préconisée par la requérante, selon laquelle les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français reçoivent automatiquement à nouveau les documents en français par la suite jusqu'à la fin de leurs jours n'est pas conciliable avec cette primauté; d'autre part, l'interprétation préconisée par le Gouvernement flamand qui consiste à exiger de l'intéressé une démarche spécifique chaque fois qu'il souhaite bénéficier de l'usage du français, restreint de manière disproportionnée les droits garantis aux articles 25, 26 et 28, précités.

Ces deux interprétations sont donc contraires au droit.

Afin de respecter à la fois la primauté du néerlandais dans la région unilingue néerlandaise et les droits garantis aux particuliers des communes périphériques aux articles 25, 26 et 28,

précités, il faut considérer que, à défaut de demande spécifique du particulier lors d'un contact verbal ponctuel ou relativement à un document déterminé, ce qui est toujours possible, l'autorité communale doit se référer à la connaissance qu'elle a de la langue du particulier, mais que celui-ci doit porter son désir d'être servi en français à la connaissance de l'administration à intervalle régulier raisonnable. L'autorité communale doit se référer à ce choix, dont elle ne peut prendre connaissance qu'au moyen d'une lettre que le particulier envoie à l'administration communale ou y dépose à cette fin. Ce choix s'applique pendant un délai raisonnable, à savoir pendant une période de quatre ans, à compter de la réception ou du dépôt de la lettre visée à l'administration communale. Après l'expiration de ce délai de quatre ans, le particulier peut renouveler son choix par une lettre adressée à l'administration communale, chaque fois pour une nouvelle période de quatre ans. L'administration communale doit chaque fois, sans délai, envoyer un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné.

Il s'ensuit que ni l'interprétation préconisée par la requérante, ni l'interprétation préconisée par la partie adverse ne sont actuellement admissibles.

15.3. En ce qui concerne l'appréciation de ses qualités morales, la requérante critique l'arrêté attaqué dans la mesure où celui-ci lui prête l'intention de méconnaître la loi sur l'emploi des langues.

15.4. Conformément à l'article 59, § 1^{er}, du décret communal du 15 juillet 2005, la nomination du bourgmestre relève de la compétence du Gouvernement flamand.

On peut admettre avec la partie adverse que dans l'exercice de cette compétence, le Gouvernement flamand doit non seulement s'assurer que le candidat bourgmestre présenté satisfait aux conditions de nomination légales et aux règles d'incompatibilité en vigueur, mais doit également vérifier si ce candidat possède toutes les qualités requises pour assurer une bonne administration de la commune et offre suffisamment de garanties quant à une représentation régulière et loyale du pouvoir central dans celle-ci.

Cela signifie que le Gouvernement flamand peut également refuser de nommer le candidat présenté s'il existe des doutes sérieux, fondés sur des éléments convaincants et solides, concernant ces qualités et garanties.

15.5. En l'espèce, la non-nomination de la requérante ne se fonde pas sur la constatation de fait qu'elle n'a pas respecté la réglementation mais sur des déclarations qu'elle a faites dans le cadre d'un entretien avec le gouverneur de province au cours duquel elle a laissé entendre qu'en ce qui concerne les convocations électorales, elle ne se conformera pas aux directives de l'autorité de tutelle parce qu'elle a des doutes quant à leur légalité.

L'arrêté attaqué énonce à ce sujet qu'«il résulte des réponses de Madame Caprasse aux questions du gouverneur que lorsqu'il s'agit de l'envoi des convocations électorales, la candidate bourgmestre présentée n'est pas disposée à respecter la législation linguistique dans l'interprétation que lui donne l'autorité de tutelle dans les circulaires précitées et que le Conseil d'État a jugée régulière dans ses arrêts des 23 décembre 2004 (n^{os} 138.860 à 138.864) et 19 juin 2008 (n^o 184.353)».

15.6. Certes, il n'appartiendrait pas à la requérante, en sa qualité de bourgmestre, d'écarter de sa propre autorité l'interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative telle qu'elle a été portée à la connaissance des administrations communales par l'autorité de tutelle compétente dans les circulaires BA-97/22 du 16 décembre 1997 et BA-2005/03 du 8 juillet 2005.

Il ne ressort toutefois pas de l'arrêté attaqué que la requérante a, dans les faits, méconnu les directives de l'autorité supérieure. L'arrêté ne fait mention d'aucun manquement de fait constaté concrètement dans le chef de la requérante en ce qui concerne l'application de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative et sur lequel il se fonderait.

Il ressort en outre du procès-verbal de l'entretien de la requérante avec le gouverneur de province que lorsqu'il s'agit de l'envoi des convocations électorales, l'intention de celle-ci de ne pas respecter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative dans l'interprétation que lui donne la partie adverse n'est pas aussi certaine que ce que lui prête l'arrêté attaqué. À la question 9, il est énoncé que la requérante répète l'explication donnée à la question 7. Dans sa réponse à la question 7, elle déclare :

«(...) À ce jour, je n'ai pas encore organisé d'élections. Il y a un conflit juridique entre les circulaires Peeters/Martens et l'arrêt de la cour d'appel de Mons. Je ne sais pas quel point de vue sera finalement adopté. Le bourgmestre précédent a suivi la législation fédérale. [...] Il y a une contradiction entre la

version du Conseil d'État et l'arrêt de la cour d'appel en ce qui concerne les circulaires. J'attends la décision finale».

Le déroulement de l'entretien avec le gouverneur de province indique du reste que la déclaration de la requérante concernant l'envoi des convocations électorales n'a été faite qu'après une discussion avec le gouverneur de la province et après que celui-ci a insisté à plusieurs reprises.

À cet égard, il ne faut pas perdre de vue que contrairement à la nomination de fonctionnaires, le candidat bourgmestre présenté exerce aussi une fonction politique et que, comme l'auteur de l'acte attaqué, il a le droit d'exprimer librement ses convictions et points de vue politiques. Toutefois, ces déclarations politiques ne se traduiront pas nécessairement par des actes.

Conformément à l'article 60, § 2, du décret communal du 15 juillet 2005, le bourgmestre doit, avant d'accepter son mandat, prêter serment entre les mains du gouverneur de province, serment par lequel il jure de respecter fidèlement les obligations de son mandat. C'est à ce moment crucial que le bourgmestre nommé s'engage effectivement et formellement à respecter les obligations du mandat, y compris celles que lui impose l'autorité supérieure qu'il représente.

15.7. L'arrêté attaqué qui juge exclusivement les qualités morales de la requérante sur la base d'une intention présumée de celle-ci concernant l'attitude à adopter à l'égard d'un problème juridique spécifique, exprimée après une discussion avec le gouverneur de province, sans qu'aucun manquement de fait et concret puisse lui être reproché, et qui en déduit sans plus ample motivation, que «la candidate bourgmestre présentée ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour agir en tant que représentante et personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements» est dépourvu dans cette mesure de fondement matériel adéquat.

15.8. Les documents que la partie adverse a fournis au Conseil d'État par une lettre du 19 mai 2014 et dont il est question au point 6 ne peuvent pas conduire à une autre conclusion.

Contrairement à ce que prétend la partie adverse, les deux documents concernés ne permettent pas de conclure avec une certitude minimale que la requérante a manqué aux obligations de sa charge à l'occasion de l'envoi des convocations électorales du 25 mai 2014. Le communiqué sur le site Internet «de redactie.

be» porte à croire qu'une décision concernant la manière d'envoyer les convocations électorales n'aurait justement pas été prise parce que pareille décision n'est pas nécessaire selon la requérante. En outre, il ressort du procès-verbal du conseil communal de Kraainem destiné au gouverneur de province que l'identité de la personne qui a retiré les convocations chez l'imprimeur et les a distribuées n'est pas connue, et que s'il existe des présomptions, celles-ci ne peuvent cependant pas être prouvées.

15.9. La troisième branche du moyen est fondée.

16. Cette dernière constatation suffit pour que le Conseil d'État puisse infirmer l'arrêt.

17. À l'audience, la requérante demande que le Conseil d'État confirme sa nomination dans le dispositif de l'arrêt.

L'article 13*bis*, § 7, de la Nouvelle loi communale dispose que l'arrêt du Conseil d'État infirmant la décision de refus de nomination «emporte» la nomination définitive. Compte tenu de cette conséquence automatique de l'arrêt, il n'y a pas lieu de constater formellement la nomination définitive dans le dispositif.

DÉCISION

Le Conseil d'État infirme la décision du ministre flamand des Affaires administratives, de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Tourisme et de la Périphérie flamande de Bruxelles du 25 février 2013 refusant de nommer Véronique Caprasse bourgmestre de la commune de Kraainem.

NOTE

L'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques: un dialogue de sourds(1)?

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	718
I. — LA CHRONOLOGIE MENANT AUX DÉCISIONS COMMENTÉES	719
A. — La loi du 22 mai 1878	719
B. — La loi du 31 juillet 1921	721

(1) Le texte de la présente note est aussi celui qui paraîtra dans l'ouvrage en cours intitulé *Les Grands arrêts en matière d'emploi des langues*, coordonné par M. Frédéric Gosselin, aux éditions Larcier. Les auteurs tiennent à remercier très vivement M. Frédéric Gosselin et les éditions Larcier pour l'autorisation qui leur a ainsi été consentie.

C. — La loi du 28 juin 1932	725
D. — La loi du 8 novembre 1962	728
E. — La loi du 2 août 1963	729
F. — L'arrêté royal du 18 juillet 1966	731
G. — La loi du 23 décembre 1970 et la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970	731
H. — La révision constitutionnelle du 15 juillet 1988	732
I. — La circulaire BA 97/29 du 7 octobre 1997	733
J. — La circulaire BA 97/22 du 16 décembre 1997	733
K. — La circulaire WEL 98/01 du 3 février 1998	735
L. — L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 mars 1998	735
M. — L'arrêt du Conseil d'État du 7 juillet 1998	735
N. — Les arrêts du Conseil d'État du 10 juillet 1998	736
O. — L'arrêt du Conseil d'État du 14 janvier 1999	737
P. — L'arrêt du Conseil d'État du 27 mars 2001	738
Q. — La loi spéciale du 13 juillet 2001	738
R. — Le jugement du tribunal de première instance de Bruxelles du 16 janvier 2003	739
S. — L'arrêt du Conseil d'État du 24 novembre 2003	740
T. — Les arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004	740
U. — La circulaire BA-2005/03 du 8 juillet 2005	743
V. — L'arrêt du Conseil d'État du 19 juin 2008	744
W. — La circulaire BB-2010/03 du 7 mai 2010	744
X. — L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 28 octobre 2010	744
Y. — L'arrêt de la cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011	745
Z. — La révision constitutionnelle et les lois du 19 juillet 2012	746
II. — L'OBJET DES DÉCISIONS COMMENTÉES	756
A. — Les arrêts du Conseil d'État du 20 juin 2014	757
B. — Les arrêts du Conseil d'État du 30 janvier 2017	759
C. — Les arrêts du Conseil d'État du 17 mai 2018	759
D. — L'arrêt de la Cour de cassation du 6 décembre 2018	760
E. — Les arrêts du Conseil d'État du 2 juillet 2019	762
F. — Les arrêts du Conseil d'État du 22 septembre 2021	763
III. — L'ANALYSE DES DÉCISIONS COMMENTÉES	764
A. — Le sens de la loi	764
1. L'hypothèse de la loi claire	765
2. L'hypothèse de la loi obscure	774

B. — Le sens de la loi au regard de la hiérarchie des normes	783
1. Le sens de la loi au regard de la Constitution	784
2. Le sens de la loi au regard des engagements internationaux de la Belgique	797

INTRODUCTION

1. L'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques est, en droit belge, un sujet délicat. Il donne lieu, ces dernières années, à diverses décisions juridictionnelles qui font l'objet du présent commentaire.

Les décisions rendues en la matière ont été prononcées tantôt par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, tantôt par la Cour de cassation. Le moins que l'on puisse écrire est que l'enseignement que prodiguent l'une et l'autre de ces juridictions n'est pas identique.

Une conséquence s'en dégage : le droit n'en est rendu que plus incertain ; le sujet, que plus sensible encore.

2. Lorsque le droit est rendu incertain, d'autres sciences sociales sont susceptibles de venir en aide. Parmi elles, l'histoire n'est pas sans intérêt. Elle permet de retracer le cheminement qu'a suivi le droit pour arriver là où il se trouve aujourd'hui.

C'est à la perspective historique que l'on croit devoir recourir pour tenter d'appréhender la difficulté juridique qui se présente au seuil du présent commentaire (2).

(2) Sur l'évolution de la législation relative à l'emploi des langues en matière administrative, voy. not. C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, pp. 186-204 ; R. RENARD, *Talen in bestuurszaken, in de bedrijven en in de sociale betrekkingen*, Gent, E. Story-Scientia, 1983, pp. 8-16 ; L. WILS, « L'emploi des langues en matière judiciaires et administratives dans le royaume de Belgique », *Revue du Nord*, 1991, pp. 60-68 ; T. DE PELSMAEKER, L. DERRIDER, F. JUDO, J. PROOT et F. VANDENDRIESSCHE, *Taalgebruik in bestuurszaken*, Brugge, die Keure, 2004, pp. 3-5 ; E. WITTE, « La question linguistique en Belgique dans une perspective historique », *Pouvoirs*, 2011/1, pp. 37-50 ; N. GOETHALS, « Het taalgebruik in de randgemeenten: wat met het minderhedenverdrag? De strikte interpretatie van de Belgische taalfaciliteiten in het licht van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden », *Jura falconis*, 2014-2015/3, pp. 637-668 ; C. ISTASSE, « Les circulaires flamandes relatives à l'emploi des langues en matière administrative », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2016/1, pp. 7-27 ; F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, 2^e éd., Waterloo, Wolters Kluwer, 2017, pp. 21-34 ; C. BEHRENDT, « Un peu d'histoire constitutionnelle : la notion de "région linguistique" et sa mise en place entre 1870 et 1970 », in R. LEYSEN, K. MUYLLE, J. THEUNIS et W. VERRIJDT (eds), *Semper perseverans, Liber amicorum André Alen*, Mortsels, Intersentia, 2020, pp. 1-28 ; M. NATUS, « De interpretatie van de bestuursstaalwet in de randgemeenten: de recente rechtspraak van de Raad van State kritisch bekeken en een voorstel tot alternatief », *C.D.P.K.*, 2019/1, pp. 2-28 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2020, pp. 746-749. Pour une analyse approfondie des lois successives relatives à l'emploi des langues en matière administrative, voy. not. J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuursstaal en minderheidsrechten, Het Belgisch model*, Antwerpen-Groningen-Oxford, Intersentia, 2003, pp. 171 et s. ; S. RILLAERTS, « La frontière linguistique, 1878-1963 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2010/24, pp. 6-111 ; S. WEERTS, *La langue de l'État. Proposition d'un modèle de pluralisme linguistique à partir de l'étude comparée des droits belge et suisse*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 177 et s.

Cette perspective est, d'abord, empruntée pour identifier les différentes étapes au fil desquelles le domaine du droit considéré s'est construit (I). Cette perspective est ensuite mobilisée pour présenter les diverses décisions que l'on est invités à commenter (II). Cette perspective est, enfin, retenue pour commenter les enseignements jurisprudentiels divergents qui coexistent aujourd'hui (III).

I. — LA CHRONOLOGIE MENANT AUX DÉCISIONS COMMENTÉES

3. Au regard des sources que l'on a été en mesure de consulter, pas moins de vingt-six étapes paraissent devoir être identifiées.

L'on évoque, dans l'ordre, la loi du 22 mai 1878 (A), la loi du 31 juillet 1921 (B), la loi du 28 juin 1932 (C), la loi du 8 novembre 1962 (D), la loi du 2 août 1963 (E), l'arrêté royal du 18 juillet 1966 (F), la loi du 23 décembre 1970 et la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970 (G), la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988 (H), la circulaire BA 97/29 du 7 octobre 1997 (I), la circulaire BA 97/22 du 16 décembre 1997 (J), la circulaire WEL 98/01 du 3 février 1998 (K), l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 mars 1998 (L), l'arrêt du Conseil d'État du 7 juillet 1998 (M), les arrêts du Conseil d'État du 10 juillet 1998 (N), l'arrêt du Conseil d'État du 14 janvier 1999 (O), l'arrêt du Conseil d'État du 27 mars 2001 (P), la loi spéciale du 13 juillet 2001 (Q), le jugement du tribunal de première instance de Bruxelles du 16 janvier 2003 (R), l'arrêt du Conseil d'État du 24 novembre 2003 (S), les arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004 (T), la circulaire BA-2005/03 du 8 juillet 2005 (U), l'arrêt du Conseil d'État du 19 juin 2008 (V), la circulaire BB-2010/03 du 7 mai 2010 (W), l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 28 octobre 2010 (X), l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011 (Y) et la révision constitutionnelle et les lois du 19 juillet 2012 (Z).

A. — La loi du 22 mai 1878

4. À notre meilleure connaissance, la première loi qui traite de l'emploi des langues en matière administrative est celle du 22 mai 1878 «relative à l'emploi de la langue *flamande* en matière administrative»⁽³⁾.

L'article 1^{er} de cette loi dispose ce qui suit :

« Dans les provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale, de Limbourg et dans l'arrondissement de Louvain, les avis et les communications que les fonctionnaires de l'État adressent au public seront rédigés soit en langue flamande, soit en langue flamande et en langue française.

Les fonctionnaires de l'État correspondront en flamand avec les communes et les particuliers, à moins que ces communes ou particuliers ne demandent que la correspondance ait lieu en français, ou n'aient eux-mêmes fait usage de cette langue dans la correspondance ».

L'article 2 de cette loi dispose, pour sa part, que :

« Dans l'arrondissement de Bruxelles, la correspondance des fonctionnaires de l'État avec les communes et les particuliers aura lieu en flamand si les communes ou les particuliers qu'elle concerne le demandent ou ont fait eux-mêmes usage de cette langue dans la correspondance.

(3) *M.B.* du 24 mai 1878. Nous soulignons.

Les avis et communications que les fonctionnaires de l'État adressent au public sont rédigés conformément au § 1^{er} de l'article 1^{er}.

5. La lecture des travaux préparatoires ayant présidé à l'adoption de cette loi révèle différentes informations qui permettent une meilleure appréhension du dispositif ainsi consacré.

6. Il y a, d'abord, que la proposition de loi initiale (4) ne se contentait pas de régler l'emploi des langues en matière administrative des fonctionnaires de l'État: elle ambitionnait, par ailleurs, de régler l'emploi des langues à l'échelon provincial et à l'échelon communal, ce qui ne fut finalement pas le cas (5).

7. Il y a, ensuite, que la loi du 22 mai 1878 n'a pas été envisagée dans un esprit d'égalité entre «citoyens wallons» et «citoyens flamands», pour reprendre les termes empruntés par les travaux préparatoires de l'époque (6).

Si les «citoyens wallons» peuvent, dans une province flamande ou dans l'arrondissement de Louvain, solliciter ou directement obtenir que la correspondance leur soit adressée en français, la réciproque n'est pas garantie au profit des «citoyens flamands» qui habitent dans une province wallonne: elle l'est dans le seul arrondissement de Bruxelles.

La section centrale de la Chambre des représentants tentera d'obtenir une égalité stricte sur ce point (7), mais la proposition d'amendement au texte de loi initiale qu'elle suggérera sera finalement rejetée (8).

(4) La loi du 22 mai 1878 est due à l'initiative de plusieurs députés (Proposition de loi «relative à l'emploi de la langue flamande en matière administrative», *Ann. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1875-1876, séance du 6 avril 1876, p. 769). Les travaux préparatoires confondent, à plusieurs reprises, les notions de «proposition de loi» et de «projet de loi». Ces documents sont cités, dans la présente contribution, tels qu'ils sont libellés à l'en-tête des textes consultés.

(5) Projet de loi «relatif à l'emploi de la langue flamande en matière administrative», Discussion générale et vote, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 1877-1878, séance du 15 mai 1878, pp. 225-226. Pour un résumé des discussions parlementaires ayant mené à la décision de soustraire de la proposition de loi initiale les dispositions réglant l'emploi des langues aux échelons provincial et communal, voy. Proposition de loi «concernant l'emploi de la langue flamande en matière administrative», *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1919-1920, n° 85, pp. 1-3. Voy. encore N. BONBLED et S. WEERTS, «La liberté linguistique», in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1106.

(6) Voy. not. Proposition de loi «relative à l'emploi de la langue flamande en matière administrative», Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. De Decker, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1877-1878, n° 94, p. 198. L'on relève que les termes «Wallon(s)» et «Flamand(s)» sont souvent utilisés au sein des travaux préparatoires.

(7) La section centrale de la Chambre des représentants proposa, en effet, de remplacer l'article 4 de la proposition de loi initiale suivant — «Lorsqu'un particulier demandera que l'acte qui le concerne soit rédigé en français, il pourra en être ainsi» — par la disposition suivante: «Tout citoyen belge ne connaissant pas à la fois les deux langues, flamande et française, a le droit de réclamer, pour tous les actes et correspondances qui le concernent, l'emploi de la langue qu'il connaît» (Proposition de loi «relative à l'emploi de la langue flamande en matière administrative», Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. De Decker, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1877-1878, n° 94, p. 199).

(8) Projet de loi «relatif à l'emploi de la langue flamande en matière administrative», Discussion générale, *Ann. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1877-1878, séance du 7 mai 1878, p. 808.

8. Il y a, enfin, qu'au cours des travaux préparatoires, un débat est survenu sur le point de savoir ce que la loi garantissait exactement.

Comme le relate J. Clement (9), un député — Monsieur Pirmez — exprima l'idée que si un citoyen d'une province flamande ou de l'arrondissement de Louvain avait utilisé une fois la langue française dans sa correspondance avec un fonctionnaire de l'État, le fonctionnaire était tenu de continuer de lui répondre en français pour le futur, nonobstant l'usage intermittent, par le citoyen en cause, de la langue néerlandaise (10).

Tant le ministre de l'Intérieur de l'époque que d'autres députés indiquèrent ne pas partager cette interprétation du texte. Ils considéraient, de leur côté, que la loi du 22 mai 1878 garantissait le droit au choix de la langue pour une seule et même correspondance, à charge — si l'on comprend bien —, pour celui qui s'en prévalait, de réitérer ce choix à l'occasion de chaque nouvelle correspondance (11).

Pour tout écrire, la divergence de point de vue ainsi apparue quant à l'interprétation du texte en cause trouvait son origine dans une proposition d'amendement émise par un député, Monsieur Delaet. Ce dernier suggérait de remplacer le terme « correspondance » par « lettre à laquelle il est fait réponse ». Le député s'appuyait, en effet, sur le constat que la « [...] "correspondance" peut impliquer toute une série de lettres et [qu']il suffirait qu'on se fût servi une seule fois du français, ne fût-ce même qu'en un billet de deux lignes, dans le cours de la correspondance pour autoriser le fonctionnaire à faire désormais usage de la langue française » (12). Cet amendement fut, lui aussi, rejeté et le terme « correspondance » maintenu dans le texte devenu loi.

B. — *La loi du 31 juillet 1921*

9. Le 31 juillet 1921, le législateur adopte une nouvelle loi qui porte, cette fois, « sur l'emploi *des langues* en matière administrative » (13).

La lecture des travaux préparatoires à l'adoption de cette loi révèle que la loi du 22 mai 1878 « ne pouvait pas donner le résultat espéré [...] parce qu'elle manquait de la précision et de l'ampleur suffisantes » (14).

C'est ainsi qu'à la différence de la loi du 22 mai 1878, la loi du 31 juillet 1921 ne concerne pas seulement l'emploi des langues des fonctionnaires de l'État,

(9) J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model*, op. cit., pp. 189-191, n° 317; J. CLEMENT, « L'emploi des langues en matière administrative, les facilités et la résolution Nabholz du Conseil de l'Europe. Pas de langue, pas de liberté ? », *A.P.*, 2003/3-4, p. 194, n° 23.

(10) Projet de loi « relatif à l'emploi de la langue flamande en matière administrative », Discussion générale, *Ann. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1877-1878, séance du 7 mai 1878, p. 813.

(11) Projet de loi « relatif à l'emploi de la langue flamande en matière administrative », Discussion générale, *Ann. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1877-1878, séance du 7 mai 1878, p. 814.

(12) Projet de loi « relatif à l'emploi de la langue flamande en matière administrative », Discussion générale, *Ann. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1877-1878, séance du 7 mai 1878, p. 813.

(13) *M.B.* du 12 août 1921. Nous soulignons.

(14) Proposition de loi « concernant l'emploi de la langue flamande en matière administrative », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1919-1920, n° 85, p. 3.

mais régit aussi l'emploi des langues à d'autres niveaux de pouvoir, notamment à l'échelon communal (15).

Au bénéfice de la loi du 31 juillet 1921, le législateur garantit un certain nombre d'aménagements, sinon de facilités linguistiques, qui tempèrent la règle de l'unilinguisme fixée par la loi (16).

10. L'article 1^{er} de la loi dispose, à cet égard, que :

« Dans les provinces d'Anvers, Flandre occidentale, Flandre orientale et Limbourg, dans l'arrondissement de Louvain et dans l'arrondissement de Bruxelles, sauf les communes [de l'agglomération bruxelloise au sens de la loi en cause], les administrations de l'État, des provinces et des communes, ainsi que les autorités publiques subordonnées, font usage de la langue flamande pour leurs services intérieurs et pour la correspondance entre elles et avec les départements centraux de l'État et des autorités publiques soumises à la présente loi.

Dans les provinces de Liège, Luxembourg, Namur et Hainaut et dans l'arrondissement de Nivelles, il est fait usage, dans les mêmes conditions, de la langue française.

Toutefois, les conseils provinciaux et les conseils communaux ont la faculté d'adjoindre, à la langue déterminée par la loi, l'autre langue nationale pour tout ou partie des services relevant de leur autorité. L'autre langue ne peut jamais être substituée à la langue déterminée par la loi

[...]. »

La disposition ainsi libellée tend, dans son alinéa 3, à permettre à tous les conseils provinciaux et communaux du pays, exception faite des conseils communaux des communes de l'agglomération bruxelloise au sens de la loi commentée, d'adjoindre à la langue légalement requise d'être utilisée — tantôt le néerlandais, tantôt le français — l'autre langue.

11. L'article 3 de la loi dispose que :

« Dans les communes dont la majorité des habitants parle le plus fréquemment, d'après le dernier recensement décennal, une langue différente de celle du groupe linguistique auquel l'article 1^{er} les rattache, le conseil communal décide du choix de la langue pour ses services intérieurs et pour la correspondance.

Toutes les administrations publiques soumises à la présente loi se conforment à ce choix, quant à la langue de service et pour la correspondance administrative ».

La disposition ainsi libellée tend à régler, s'agissant de la langue à utiliser dans les services intérieurs et la correspondance administrative, le régime linguistique de ce qu'on appelle alors les communes dites « égarées » (17), à savoir celles pour lesquelles le recensement décennal révèle « une incontestable

(15) Les travaux préparatoires à l'adoption de la loi du 31 juillet 1921 rendent compte des critiques opposées aux auteurs de la loi lorsqu'il a été question de régler l'emploi des langues aux échelons inférieurs à l'État (voy. not. Projet de loi « concernant l'emploi des langues en matière administrative », Rapport de la Commission de l'Intérieur, *Doc. parl.*, sess. ord. 1920-1921, n° 10, pp. 1-7, spéc. pp. 1-2).

(16) En ce sens, voy. S. WEERTS, *La langue de l'État. Proposition d'un modèle de pluralisme linguistique à partir de l'étude comparée des droits belge et suisse*, op. cit., pp. 191-192.

(17) Projet de loi « concernant l'emploi des langues en matière administrative », Discussion des articles, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 1920-1921, séance du 29 avril 1921, p. 418.

majorité d'habitants parlant une autre langue que celle de la région qu'ils habitent» (18).

Dans ces communes, c'est le conseil communal qui choisit, entre le néerlandais et le français, la langue à utiliser dans les services intérieurs de la commune et pour la correspondance qu'elle émet. Le cas échéant, une commune «égarée» située en Flandre peut ainsi choisir de préférer la langue française à la langue néerlandaise, tout comme une commune «égarée» située en Wallonie peut choisir de préférer la langue néerlandaise à la langue française. Il est ainsi question d'un véritable «basculement [...] d'une langue à une autre» (19).

12. L'article 4 de la loi dispose que :

«Les avis et communications à faire au public par les administrations centrales de l'État et les autorités publiques qui lui sont subordonnées sont rédigés dans les deux langues nationales ; il en est de même des communications que les provinces et les autorités publiques qui leur sont subordonnées ont à faire au public par voie d'affiche.

Les avis et communications adressés au public par les services locaux de l'État, des provinces ou des autorités publiques qui leur sont subordonnées, ainsi que par les communes et par les autorités publiques qui leur sont subordonnées, sont rédigés dans la langue de la commune ou dans les deux langues.

Ils doivent être rédigés dans les deux langues dans les communes où la demande en aura été formulée par voie de requête signée par 20 p.c. des électeurs communaux, ou par 15 000 électeurs communaux au moins dans les communes ayant plus de 70 000 électeurs communaux.

Le conseil communal sera lié par la requête pendant toute la durée de son mandat».

La disposition ainsi libellée tend à régler, s'agissant des «avis et communications à faire au public», le régime linguistique des différentes autorités publiques, notamment celui des communes.

L'article 4, alinéa 2, dispose, à cet égard, que la règle, en la matière, est l'emploi de la langue de la commune — dans toutes les communes, en ce compris les communes «égarées» — ou l'emploi des deux langues — dans les communes où le bilinguisme est de mise.

L'article 4, alinéas 3 et 4, apporte toutefois une précision : dans les communes dans lesquelles 20 p.c. des électeurs communaux le demandent — ou dans lesquelles 15 000 électeurs communaux au moins le demandent sur plus de 70.000 —, les avis et communications doivent être rédigés dans les deux langues, la règle valant pour toute la durée de la mandature.

13. L'article 7, alinéas 2 et 3, de la loi dispose que :

«Dans leurs rapports avec les habitants [les administrations de l'État, autres que les administrations centrales, et leurs fonctionnaires] font usage de la langue

(18) Projet de loi «concernant l'emploi des langues en matière administrative», Discussion des articles, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 1920-1921, séance du 29 avril 1921, p. 418.

(19) S. WEERTS, *La langue de l'État. Proposition d'un modèle de pluralisme linguistique à partir de l'étude comparée des droits belge et suisse*, op. cit., p. 193 ; voy. égal. C. ISTASSE, «Trois idées reçues sur "les facilités linguistiques"», *Les analyses du CRISP en ligne*, 21 décembre 2011, p. 7 ; C. BEHRENDT, «Un peu d'histoire constitutionnelle : la notion de "région linguistique" et sa mise en place entre 1870 et 1970», op. cit., p. 6, n° 9.

employée par la commune de l'intéressé, à moins qu'ils ne préfèrent répondre à celui-ci dans la langue dont il s'est servi.

Si des communes du ressort des administrations ou des fonctionnaires [de l'État] ont fait usage du droit d'adjoindre une seconde langue, les habitants peuvent exiger qu'il soit fait usage de la langue de leur choix.

La disposition ainsi libellée tend à régir les rapports entre les citoyens et les « administrations de l'État », ainsi que leurs fonctionnaires.

L'article 7, alinéa 2, indique que la langue employée par la commune du citoyen doit en principe être utilisée. Si le citoyen fait usage de l'autre langue, l'administration ou le fonctionnaire concerné(e) peut — mais ne doit pas — lui répondre dans cette langue.

L'article 7, alinéa 3, renvoie à l'hypothèse dans laquelle le conseil communal d'une commune a opté pour la faculté, prévue à l'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi, « d'adjoindre, à la langue déterminée par la loi, l'autre langue nationale pour tout ou partie des services relevant de leur autorité ». Dans ce cas, l'administration ou le fonctionnaire en cause doit respecter la langue choisie par le citoyen, du moins, si ce dernier l'exige.

14. L'article 8 de la loi dispose, pour sa part, que :

« Les actes à dresser par les administrations centrales de l'État et des autorités publiques sont rédigés dans la langue indiquée par l'intéressé.

Les actes à dresser par les autres autorités publiques seront rédigés dans la langue déterminée par la présente loi pour les services intérieurs, mais tout intéressé pourra s'en faire délivrer, par traduction dans l'autre langue nationale, expédition ou copie certifiées exactes. Les frais de traduction seront à charge de l'administration requise de délivrer l'acte ».

La disposition ainsi libellée tend à régler, s'agissant des « actes à dresser » cette fois, le régime linguistique des différentes autorités publiques, notamment celui des communes.

À cet égard, c'est la langue applicable pour les services intérieurs de la commune qui est d'application, sachant toutefois que « tout intéressé » peut solliciter la traduction de l'acte dressé dans la langue en cause.

15. Il résulte des considérations qui précèdent que la loi du 31 juillet 1921 a notamment garanti des facilités linguistiques :

— tant au profit des habitants de communes parlant le plus fréquemment la langue qui n'était pas celle de la région dans laquelle ces dernières se situaient — les communes dites « égarées » — ;

— qu'au profit des habitants de communes peuplées par une minorité linguistique significative.

L'on observe, par ailleurs, que, dans les communes dites « égarées », lesquelles sont identifiées sur la base d'un recensement décennal, le choix de retenir « l'autre langue » dans les services intérieurs, pour la correspondance — et, par voie de conséquence, pour l'exercice d'autres droits — reposait sur le conseil communal.

L'on note, enfin, que les communes que l'on qualifie aujourd'hui de « périphériques » ne faisaient pas partie des communes alors « égarées », dès lors qu'à

l'époque, les communes périphériques semblaient ne pas compter de majorité d'habitants parlant le plus fréquemment le français (20).

C. — *La loi du 28 juin 1932*

16. Si le législateur est amené à réformer la loi « sur l'emploi des langues », le 28 juin 1932, c'est sur la base d'un constat dont rendent compte les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de cette loi (21).

L'on peut notamment y lire ce qui suit :

« Le malaise, qui se manifeste avec une acuité croissante dans les provinces flamandes, la véritable crise de conscience nationale que traverse une partie de nos populations, doit être attribuée pour une large part à l'exclusion systématique dont la langue flamande a souffert de la part de nos administrations publiques, au lendemain de la Révolution de 1830, et à la réparation insuffisante de cette erreur au lendemain de la guerre.

Le Parlement a entrepris en 1920 un effort vigoureux de redressement de cette situation. Le Sénat — il est permis de le constater avec regret — préoccupé avant tout de sauvegarder le principe de la liberté linguistique et croyant servir aussi la cause de notre unité nationale, le Sénat a cru devoir restreindre considérablement la portée des réformes, adoptées par la Chambre dans son premier vote, et affaiblir leur efficacité par des amendements, qui ont obscurci et même dénaturé le sens de la loi. Pour comble de malheur, les administrations publiques, aussi bien celles de l'État que les administrations locales et subordonnées, n'ont pas montré le souci d'appliquer la législation nouvelle avec cette bonne volonté, qui aurait pu corriger d'une façon opportune les défauts et les insuffisances de la loi. Les interventions tardives du Gouvernement n'ont pas été suffisantes pour remédier à ce mal : et elles n'ont pas pu effacer en tout cas l'impression fâcheuse que l'échec partiel de la loi du 31 juillet 1921 a produit dans l'opinion publique » (22).

17. Au nombre des dispositions contenues dans la loi du 28 juin 1932, l'article 3 dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. Sous réserve de ce qui est stipulé à l'article 2 pour les communes de l'agglomération bruxelloises, les communes dont la majorité des habitants parlent le plus fréquemment, d'après le dernier recensement décennal, une langue différente de celle du groupe linguistique auquel l'article 1^{er} les rattache, adopteront pour leurs services intérieurs et pour la correspondance la langue de cette majorité.

§ 2. Toutes les administrations et autorités publiques supérieures soumises à la présente loi se conforment à cette situation quant au régime linguistique de leurs services locaux et pour la correspondance administrative ».

(20) Le recensement organisé en 1947 a fait apparaître une minorité de francophones de plus de 30 % dans les communes de Kraainem, Drogenbos, Linkebeek et Wemmel (Projet de loi « sur l'emploi des langues en matière administrative », Rapport fait, au nom de la Commission de l'Intérieur, par M. Saint-Rémy, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1962-1963, n° 331/27 (errata), p. 16 ; voy. égal. J. DELFOSSE, *L'emploi des langues dans les assemblées communales, Le cas des communes périphériques*, Louvain-la-Neuve, Cabay, 1982, pp. 11-12).

(21) Loi du 28 juin 1932 « relative à l'emploi des langues en matière administrative », *M.B.* du 29 juin 1932.

(22) Projet de loi « relatif à l'emploi des langues en matière administrative », Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. Van Cauwelaert, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1931-1932, n° 67, pp. 1-2.

L'on observe ainsi que les communes qualifiées jusqu'alors d'«égarées»(23) — qu'on qualifie, désormais, «communes de la frontière linguistique»(24) — voient le régime linguistique qui leur est applicable être défini non plus par le conseil communal, mais par la loi elle-même. Celle-ci a, par ailleurs, pour objet de faire dépendre ce régime d'une majorité linguistique établie sur la base d'un recensement décennal.

Selon les auteurs du texte appelé à devenir la loi du 28 juin 1932, la réforme ainsi conçue offre :

«[...] plus de garanties d'objectivité que le vote du conseil, et [...] a ce précieux avantage de soustraire les luttes politiques locales, déjà trop exposées aux rancunes personnelles, à ce violent élément de discordes que la question linguistique peut devenir dans les communes de la frontière linguistique»(25).

Les auteurs ajoutent que :

«L'expérience a appris, du reste, que la liberté, laissée à ces communes par la loi de 1921, n'a pas mis les provinces wallonnes à l'abri des revendications linguistiques des communes soi-disant "égarées" ou "allogènes", et pas plus que les provinces flamandes elles n'ont intérêt à voir continuer une lutte qui, en s'élargissant, ne ferait que créer des malentendus et peut-être des ressentiments durables. En fixant à ces communes un régime de droit, la section centrale espère rendre un précieux service à la paix de plusieurs arrondissements de la frontière linguistique»(26).

18. À côté de l'article 3 de la loi — qui définit le régime juridique des communes à majorité linguistique différente du «groupe linguistique» auquel la commune en cause appartient —, diverses dispositions consacrent certaines garanties au profit des communes — visées à l'article 6, § 4, de la loi — dans lesquelles 30 % au moins des habitants ont déclaré, au dernier recensement décennal, parler le plus fréquemment la langue de l'autre région linguistique.

L'article 6, § 4, de la loi dispose ainsi que :

«[Les avis et communications] doivent être rédigés dans les deux langues nationales dans les communes où, d'après le dernier recensement décennal, 30 p.c. des habitants ont déclaré parler le plus fréquemment la langue de l'autre région linguistique».

(23) Cf. *supra*, n° 11.

(24) Voy. Projet de loi «relatif à l'emploi des langues en matière administrative», Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. Van Cauwelaert, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1931-1932, n° 67, pp. 14-15; Projet de loi «relatif à l'emploi des langues en matière administrative», Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Hygiène, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1931-1932, n° 100, p. 2. Les communes dites de «la frontière linguistique» sont, selon les travaux préparatoires, «[...] rattachées à une province, dont elles ne partagent pas le caractère linguistique» (Projet de loi «relatif à l'emploi des langues en matière administrative», Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Hygiène, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1931-1932, n° 100, p. 6).

(25) Projet de loi «relatif à l'emploi des langues en matière administrative», Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. Van Cauwelaert, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1931-1932, n° 67, p. 15.

(26) Projet de loi «relatif à l'emploi des langues en matière administrative», Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. Van Cauwelaert, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1931-1932, n° 67, pp. 1-2.

L'article 7, § 2, de la loi dispose que :

«[...] les administrations visées [à l'article] 6, § 4 [NdlR: c'est-à-dire les communes dans lesquelles 30 % des habitants ont déclaré, au dernier recensement décennal, parler le plus fréquemment la langue de l'autre région linguistique] s'adresseront aux particuliers dans celle des deux langues nationales dont ils ont fait l'usage ou demandé l'emploi».

L'article 8, § 1^{er}, de la loi dispose, de son côté, que :

«Les actes et certificats à dresser par les administrations centrales de l'État et par les administrations qui leur sont assimilées, ainsi que par celles visées [à l'article] 6, § 4, seront rédigés dans la langue indiquée par l'intéressé».

L'article 9, § 2, de la loi organise, quant à lui, le bilinguisme des agents qui sont en contact avec le public dans les termes suivants :

«[...] dans les communes visées au § 4 de l'article 6, nul ne peut exercer une fonction le mettant en rapport avec le public s'il ne connaît pas les deux langues nationales».

Les dispositions ainsi libellées composent un régime linguistique au profit de communes dites « minoritaires » (27), que l'on a dénommé « régime de bilinguisme externe » (28).

À l'époque, certaines communes dites aujourd'hui « périphériques » font, semble-t-il, partie de ces communes minoritaires (29).

19. L'on épingle l'article 7, § 2, précité, de la loi, dont les travaux préparatoires soulignent qu'il contient une :

«[...] obligation générale pour les administrations que vise ce paragraphe [NdlR: c'est-à-dire, notamment les communes dans lesquelles 30 % des habitants ont déclaré, au dernier recensement décennal, parler le plus fréquemment la langue de l'autre région linguistique], de se conformer dans leur correspondance à la préférence marquée par le particulier en faveur d'une de nos deux langues nationales» (30).

Et les travaux préparatoires de poursuivre :

«En adoptant cette règle, on évitera les désagréables incidents qui pourraient naître entre les particuliers et ces administrations, si celles-ci ne doivent employer

(27) Projet de loi « relatif à l'emploi des langues en matière administrative », Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Hygiène, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1931-1932, n° 100, p. 2.

(28) Les travaux préparatoires à l'adoption de la loi du 2 août 1963, qui succédera à la loi du 28 juin 1932, qualifient le régime au profit des communes minoritaires de « bilinguisme externe » (voy. Projet de loi « sur l'emploi des langues en matière administrative », Rapport fait, au nom de la Commission de l'Intérieur, par M. Saint-Rémy, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1962-1963, n° 331/27 (*errata*), p. 16; Projet de loi « sur l'emploi des langues en matière administrative », Rapport complémentaire fait, au nom de la Commission de l'Intérieur, par M. Saint-Rémy, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1962-1963, n° 331/35, p. 2).

(29) Les communes — périphériques — de Kraainem, Drogenbos, Linkebeek et Wemmel ont bénéficié du régime de bilinguisme externe prévu par la loi du 28 juin 1932 depuis 1954, à la suite du recensement organisé en 1947 ayant fait apparaître une minorité de francophones de plus de 30 % (Projet de loi « sur l'emploi des langues en matière administrative », Rapport fait, au nom de la Commission de l'Intérieur, par M. Saint-Rémy, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1962-1963, n° 331/27 (*errata*), p. 16).

(30) Projet de loi « relatif à l'emploi des langues en matière administrative », Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. Van Cauwelaert, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1931-1932, n° 67, p. 22.

la langue préférée par les premiers que si ceux-ci l'exigent. Comme il s'agit ici des administrations de régions ou de communes bilingues, il n'est pas vexatoire de leur imposer comme règle, le respect des préférences linguistiques du particulier» (31).

Selon l'extrait des travaux préparatoires qui précède, l'obligation générale que consacre l'article 7, § 2, de la loi porte sur la «correspondance», traduite, dans la version néerlandaise, par «*briefwisseling*».

Le texte de l'article 7, § 2, paraît toutefois plus large puisqu'il y est question de «s'adresser aux particuliers», ce qui ne se réduit littéralement pas à la «correspondance», mais qui semble également s'étendre aux rapports verbaux.

Les travaux préparatoires à l'adoption de la loi qui succédera à celle du 28 juin 1932 vont le confirmer (32).

D. — *La loi du 8 novembre 1962*

20. Une loi du 8 novembre 1962 est adoptée en vue de modifier notamment les limites des provinces, arrondissements et communes, et la loi du 28 juin 1932 «sur l'emploi des langues en matière administrative» (33).

L'article 4, § 1^{er}, de la loi modifie l'article 6, § 4, de la loi du 28 juin 1932 comme suit :

«[Les avis et communications] doivent être rédigés dans les deux langues nationales dans les communes de Comines, Houthem, Bas-Warneton, Warneton, Ploegsteert, Messines, Mouscron, Luignne, Herseaux, Dottignies, Espierres, Helchin, Renaix, Flobecq, Biévène, Marcq, Enghien, Petit-Enghien, Herstappe, Mouland, Fouron-le-Comte, Fouron-Saint-Pierre, Fouron-Saint-Martin, Remersdael et Teuven».

L'article 4, § 3, de la loi complète l'article 8 de la loi du 28 juin 1932 d'un troisième paragraphe :

«Dans les communes énumérées à l'article 6, § 4, les actes sont établis dans la langue déterminée par la présente loi pour les services intérieurs ; tout intéressé peut cependant s'en faire délivrer une traduction dans l'autre langue nationale sans frais supplémentaires. Cette traduction vaut expédition ou copie certifiée conforme. Les certificats sont établis dans la langue indiquée par le requérant intéressé».

Dans les travaux préparatoires à l'adoption de cette loi, deux passages retiennent, en particulier, l'attention.

Dans le rapport de la Commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants, le ministre de l'Intérieur précise, tout d'abord, que :

«[...] le projet ne se borne pas à adapter les limites administratives à la frontière linguistique, il tend également à donner un statut raisonnable et durable aux

(31) *Ibid.*

(32) Projet de loi «sur l'emploi des langues en matière administrative», Rapport complémentaire fait, au nom de la Commission de l'Intérieur, par M. Saint-Rémy, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1962-1963, n° 331/35, p. 2.

(33) Loi du 8 novembre 1962 «modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen», *M.B.* du 22 novembre 1962.

18 communes de la frontière linguistique que l'on pourrait difficilement appeler des communes unilingues à 100 %.

On ne peut pas dans ces communes négliger les intérêts d'une partie de la population. C'est pourquoi le présent projet accorde à ces minorités ce qu'on appelle "des facilités"; le Ministre lui préfère l'expression "droits d'accueil".

Ces droits d'accueil concernent le bilinguisme externe; il est répondu aux particuliers dans la langue qu'ils ont utilisée, l'établissement des certificats et des actes dans la langue de leur choix ainsi que le bilinguisme des agents qui sont en contact avec le public»(34).

Dans un rapport complémentaire établi par la même Commission, les rapporteurs relèvent que :

«[...] le régime légal des facilités dans le domaine administratif ne sera obligatoire que temporairement et [...] perdra tout intérêt pratique dans la mesure où le système d'enseignement, adapté à ces régions, portera ses fruits»(35).

E. — *La loi du 2 août 1963*

21. La loi du 2 août 1963 «sur l'emploi des langues en matière administrative» supprime le recensement linguistique consacré par la loi du 28 août 1932.

Dans les travaux préparatoires à l'adoption de cette loi, l'on peut notamment lire que :

«Le résultat du seul recensement organisé (1947) a été farouchement contesté par d'aucuns et le procédé condamné par une majorité. Au surplus, depuis 1932 bien des choses ont changé, notamment l'unilinguisme dans l'enseignement a créé une situation de fait très différente de celle de 1932; d'autre part, certaines interprétations données à l'application de la loi du 28 juin 1932 ont été vivement controversées, mais surtout "l'aspect social" de l'emploi des langues a été sensibilisé en Flandre, de plus en plus profondément; la masse flamande souhaite ardemment, comme une condition de son élévation culturelle, de son homogénéité, la suppression de la "frontière linguistique sociale" qui longtemps a séparé le peuple de son élite»(36).

22. S'agissant des communes périphériques — qui ont été groupées en un «arrondissement administratif distinct»(37) et qui sont «dotées d'un statut

(34) Projet de loi «modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen», Rapport de la Commission de l'Intérieur du 21 décembre 1961, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1961-1962, n° 194/7, p. 5.

(35) Projet de loi «modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen», Rapport complémentaire de la Commission de l'Intérieur du 9 février 1962, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1961-1962, n° 194/23, p. 3.

(36) Projet de loi «sur l'emploi des langues en matière administrative», Rapport de la Commission de l'Intérieur du 18 juillet 1963, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1962-1963, n° 304, pp. 2-3.

(37) Art. 7, § 1^{er}, de la loi du 2 août 1963 «sur l'emploi des langues en matière administrative», *M.B.* du 22 août 1963; égal. J. H. VLAEMMINCK, *Le droit constitutionnel belge*, 5^e éd., Bruxelles, De Boeck, 1966, p. 71; C. CAMBIER, *Droit administratif*, op. cit., p. 216.

propre»(38) —, la loi nouvelle consacre, en substance, le même régime que celui établi par la loi ancienne, à savoir celui d'un bilinguisme externe.

L'article 7, § 2, D, de la loi prévoit que :

«[les services locaux établis dans les communes périphériques] emploient dans leurs rapports avec un particulier la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le néerlandais ou le français».

Au sujet des communes de Kraainem, Drogenbos, Linkebeek et Wemmel, l'article 7, § 2, D, dispose que :

«[...] les actes sont rédigés en néerlandais ou en français, selon le désir de l'intéressé».

L'article 7, § 2, E, 1), ajoute que :

«[...] les administrations communales transcrivent dans la langue originale les actes de l'état civil rédigés en français ou en néerlandais».

Au sujet des communes de Rhode-Saint-Genèse et de Wezembeek-Oppem, l'article 7, § 2, D, précise, de son côté, que :

«[...] les actes sont rédigés en néerlandais. Tout intéressé peut obtenir du service qui a dressé l'acte, et ce sans frais supplémentaires et sans justifier sa demande, une traduction française certifiée exacte, valant expédition ou copie conforme».

L'article 7, § 2, E, 1), ajoute que :

«[...] les administrations communales transcrivent les actes de l'état civil en néerlandais».

23. Les travaux préparatoires à l'adoption du dispositif ainsi rapporté contiennent divers extraits qu'il n'est pas inutile d'épingler.

Dans l'exposé des motifs, l'on peut lire que :

«Le Gouvernement confirme que la présente loi est à l'instar de celle de 1932, une loi de principes qui doit être appliquée avec bonne volonté et le désir de ne pas en énerver l'économie par des interprétations restrictives»(39).

Dans le même exposé des motifs, l'on peut aussi lire que :

«Dans les régions de langue française et de langue néerlandaise, il y a des communes qui sont dotées d'un régime spécial en faveur de leurs minorités. Dans l'arrondissement de Verviers, il est des communes dont la population ou une fraction importante de celle-ci parle habituellement un dialecte qui ne se rattache pas au groupe linguistique roman. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement propose un régime permettant une adaptation souple à l'évolution réelle»(40).

La section de législation du Conseil d'État rend, par ailleurs, un avis aux termes duquel elle précise notamment que :

«Il serait opportun de scinder l'article 9 en deux articles dont l'un traiterait des seuls "actes" et l'autre des certificats, déclarations et autorisations. Ces deux groupes de documents ne sont pas soumis aux mêmes régimes. En effet, les "actes" sont toujours dressés dans la langue de la région, sauf dans les communes de transition où les intéressés ont le choix entre les trois langues usitées en Belgique. Le régime est plus libéral en matière de certificat, etc., en ce sens qu'un certain choix

(38) Art. 7, § 1^{er}, de la loi du 2 août 1963 «sur l'emploi des langues en matière administrative», *M.B.* du 22 août 1963.

(39) Projet de loi «sur l'emploi des langues en matière administrative», Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1962-1963, n° 331/1, p. 2.

(40) *Ibid.*, p. 3.

est laissé aux intéressés dans d'autres communes encore : entre le néerlandais ou le français dans les onze communes suburbaines, entre le français et l'allemand dans les communes malmédiennes et dans celle de la Région de langue allemande.

En ce qui concerne les "actes" régis par l'article 9, il importe de se référer à la définition donnée au cours des travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1932. Il s'agit au sens le plus large du terme des actes dressés par les services et concernant des particuliers, ainsi que les actes passés entre les services et les particuliers » (41).

F. — *L'arrêté royal du 18 juillet 1966*

24. Le 18 juillet 1966, le Roi procède à la « coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative », étant :

- la loi du 28 juin 1932 « relative à l'emploi des langues en matière administrative »;
- la loi du 8 novembre 1962 « modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen »;
- la loi du 2 août 1963 « sur l'emploi des langues en matière administrative ».

C'est sous cette forme que sont encore en vigueur, aujourd'hui, les dispositions qui sont au cœur du présent commentaire.

G. — *La loi du 23 décembre 1970 et la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970*

25. Le 23 décembre 1970, le législateur adopte une loi par laquelle les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem sont soustraites à l'« arrondissement administratif distinct » dans lequel elles s'inscrivaient depuis 1963, pour être attachées à la région de langue néerlandaise (42).

L'article 2 de cette loi continue, pour sa part, de préciser que ces communes sont « dotées d'un statut propre ».

26. Le 24 décembre 1970, soit le lendemain, la Constitution belge donne lieu à une révision importante, qui correspond à ce qu'on a coutume d'appeler la première phase de la réforme de l'État (43).

Un article 3*bis* est inséré qui dispose ce qui suit :

« La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.

Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.

(41) Projet de loi « sur l'emploi des langues en matière administrative », Avis de la section de législation du Conseil d'État du 7 février 1962, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1962-1963, n° 331/1, p. 3.

(42) Loi du 23 décembre 1970 « modifiant la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative », *M.B.* du 1^{er} février 1970, art. 1^{er}, 1^o.

(43) *M.B.* du 31 décembre 1970.

Les limites des quatre régions ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés ».

L'emploi des langues fait, par ailleurs, partie des matières partiellement transférées aux ancêtres des communautés : celles qu'on baptise alors les « Communautés culturelles ». L'article 59bis, § 3, de la Constitution dispose, en ce sens, que :

«[...] les Conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues pour : 1° les matières administratives [...]».

Dans ce qui est alors un alinéa 1^{er}, l'article 59bis, § 4, précise toutefois que :

« Les décrets, pris en application du § 3 ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise excepté en ce qui concerne :

- 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 ;

[...]».

Ce faisant, le Constituant décide de renforcer la protection des facilités linguistiques, en imposant notamment que les droits reconnus dans les communes où ceux-ci sont d'application, tels qu'ils sont alors consacrés par la loi, demeurent réglés par le législateur national, et ne puissent l'être par décret communautaire(44).

H. — *La révision constitutionnelle du 15 juillet 1988*

27. À l'occasion de la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988(45) — qui, pour sa part, correspond à la troisième phase de la réforme de l'État —, l'article 59bis de la Constitution est modifié.

Dans ce qui était l'alinéa 1^{er} du paragraphe 4 de l'article 59bis et qui en devient l'alinéa 2, une précision d'importance est intégrée. La précision veut que ce n'est plus seulement le législateur national qui est compétent pour régler l'emploi des langues dans les « communes à facilités », mais le législateur national à la majorité spéciale.

La disposition précise, en effet, que :

« Pour ces communes, une modification aux règles sur l'emploi des langues dans les matières visées au § 3 ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa [NdlR : 4, alinéa 1^{er}, aujourd'hui] ».

Ce qui se présente ainsi désormais comme l'article 59bis, § 4, alinéa 2, premier tiret, de la Constitution consacre ainsi la règle suivant laquelle

(44) Sur la constitutionnalisation des facilités linguistiques, voy. not. P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, coll. « Travaux de la Faculté de droit de Namur », n° 8, Bruxelles, Larcier, 1972, pp. 105-108 ; C.-E. LAGASSE et B. REMICHE, *Une constitution inachevée*, Bruxelles, La renaissance du livre, 1973, pp. 100-103 ; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, pp. 149-151.

(45) *M.B.* du 19 juillet 1988.

seule une loi adoptée à la majorité spéciale est habilitée à pouvoir modifier le régime des facilités linguistiques tel qu'instauré par les lois coordonnées.

En modifiant le texte de cette façon, le Constituant accroît d'autant le degré de protection des facilités linguistiques (46).

I. — *La circulaire BA 97/29 du 7 octobre 1997*

28. Une circulaire «relative à l'emploi des langues dans les services du Gouvernement flamand» est adoptée, le 7 octobre 1997, par Monsieur Luc Van Den Brande, alors ministre-président du Gouvernement flamand (47).

S'agissant des rapports avec les particuliers, la circulaire précise que :

«[...] Les habitants des communes périphériques et des communes de la frontière linguistique peuvent demander que les contacts avec l'autorité flamande s'effectuent en français.

Les facilités qu'accorde l'autorité flamande doivent être appliquées restrictivement et sont non-répétitives. En fin de compte, les facilités ont été instaurées afin de promouvoir l'intégration des francophones dans la Communauté flamande.

Dans la pratique, cela signifie que tout service de l'autorité flamande utilise le néerlandais dans ses rapports avec les habitants des communes à facilités. Le français est uniquement utilisé lorsqu'un habitant d'une commune périphérique ou d'une commune de la frontière linguistique en fait la demande expresse.

Dans ce contexte, il importe de souligner à nouveau le caractère non répétitif des facilités. Cela signifie dès lors que les facilités ne sont pas accordées automatiquement et de manière permanente. Les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français ne reçoivent pas automatiquement de nouveau les documents en français par la suite. En effet, l'emploi des langues par un particulier n'est pas un élément statique. Il n'est pas exclu que l'intéressé se soit intégré entre-temps et qu'il parle le néerlandais.

[...]» (48).

J. — *La circulaire BA 97/22 du 16 décembre 1997*

29. Une circulaire «relative à l'emploi des langues dans les administrations communales de la région de langue néerlandaise» est adoptée, le 16 décembre 1997, par Monsieur Leo Peeters, alors Ministre flamand des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement (49).

S'agissant de la question des facilités linguistiques, la circulaire relève, en guise d'introduction, que :

«[...]

1. Les facilités forment l'exception à l'unilinguisme d'une région linguistique ; elles doivent par conséquent être interprétées restrictivement. Cela implique que

(46) Voy., à ce propos, A. ALLEN, «De derde staatshervorming (1988-1989) in drie fasen», *T.B.P.*, 1989 (speciaal nummer), p. 22 ; K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, pp. 156-165.

(47) Omzendbrief BA 97/29 van 7 oktober 1997 «betreffende het taalgebruik in de diensten van de Vlaamse regering», qui semble n'avoir pas été publiée au *M.B.*

(48) *Ibid.*

(49) Omzendbrief BA 97/22 van 16 December 1997 «betreffende het taalgebruik in gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied», qui semble n'avoir pas davantage été publiée au *M.B.*

cette interprétation doit dans tous les cas être conforme à la Constitution. Les facilités ne peuvent donc pas être interprétées d'une manière si large qu'elles portent préjudice à la primauté de la langue de la région et qu'elles débouchent sur un bilinguisme généralisé de l'administration dans les communes à facilités.

2. Le principe de sous-nationalité n'existe pas en Belgique; le recensement linguistique a été abrogé par la loi du 8 novembre 1962; il n'existe, par conséquent, pas d'inventaire des francophones dans la région de langue néerlandaise.

3. Les facilités sont des mesures qui ont pour vocation de favoriser l'intégration; cela implique qu'elles ont, par définition, un caractère extinctif. Dans l'interprétation des facilités, il faut tenir compte de la possibilité qu'un habitant francophone, qui initialement a fait appel à ces facilités, a acquis entre-temps une maîtrise suffisante de la langue de la région et qu'il ne souhaite dès lors plus faire appel aux facilités. [...]» (50).

Pour le surplus, la circulaire «Peeters» réitère, en termes quasi identiques, le contenu de la circulaire «Van Den Brande» et précise que :

«[...] Les habitants des communes périphériques et des communes de la frontière linguistique peuvent demander que les contacts avec leur administration communale s'effectuent en français. Les facilités que les L.L.C. accordent doivent toutefois être appliquées restrictivement, ce qui implique que le particulier doit chaque fois demander expressément à pouvoir utiliser le français. En fin de compte, les facilités ont été instaurées afin de promouvoir l'intégration des francophones dans la région de langue néerlandaise.

Dans la pratique, cela signifie que tout service local établi dans les communes à facilités utilise le néerlandais dans ses rapports avec les habitants de ces mêmes communes.

Le français est uniquement utilisé lorsqu'un habitant d'une commune périphérique ou d'une commune de la frontière linguistique en fait chaque fois la demande expresse.

Dans ce contexte, il importe de souligner à nouveau le caractère exceptionnel des facilités. Cela signifie dès lors que les facilités ne sont pas accordées automatiquement et de manière permanente. Elles doivent être demandées à chaque fois. Il est donc exclu que les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français reçoivent automatiquement de nouveau les documents en français par la suite. En effet, l'emploi des langues par un particulier n'est pas un élément statique. On peut supposer que l'intéressé s'est intégré entre-temps et qu'il a du néerlandais une maîtrise suffisante pour accepter qu'on s'adresse à lui en néerlandais, oralement ou par écrit. [...]» (51).

(50) *Ibid.*, pp. 1 et 2.

(51) *Ibid.*, pp. 6 et 7. Pour un commentaire de la circulaire «Peeters», voy. not. C. BERX, «De faciliteiten in de rand- en taalgrensgemeenten. Enkele beschouwingen bij een fundamenteel interpretatieprobleem naar aanleiding van een rondzendbrief», *T. Gem.*, 1998, pp. 97-103; F. GOSSELIN, «Dernier état de la jurisprudence quant à la légalité de la circulaire Peeters (et consorts)», *J.T.*, 2011, p. 311; H. VUYE, «Zes randgemeenten en hun burgemeesters», in H. VUYE et G. CLEMER, *De zesde staatshervorming (eerste fase). Het BHV-akkoord of de ultieme vergrendeling*, Anvers, Intersentia, 2013, pp. 143-180; N. B. BERNARD, «Le pouvoir d'interprétation authentique des législateurs», in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et B. LOMBAERT (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 527-528.

K. — *La circulaire WEL 98/01 du 3 février 1998*

30. Une circulaire «relative à l'emploi des langues dans les centres publics d'action sociale de la région de langue néerlandaise» est adoptée, le 3 février 1998, par Monsieur Luc Martens, alors Ministre flamand de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale(52).

La circulaire «MARTENS» précise que la circulaire «Peeters» est «applicable par analogie aux C.P.A.S. de la région de langue néerlandaise»(53).

L. — *L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 mars 1998*

31. Par un arrêt du 14 mai 1997, le Conseil d'État pose, à la Cour constitutionnelle, la question préjudicielle de savoir si l'article 23 des lois coordonnées «sur l'emploi des langues en matière administrative» est conforme à la Constitution, en tant qu'il interdit l'utilisation du français lors des réunions des conseils communaux des communes périphériques(54).

Par un arrêt du 10 mars 1998, la Cour constitutionnelle répond à la question, en jugeant notamment que :

«Bien que les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative prévoient à l'intention des habitants francophones des communes périphériques une réglementation particulière qui les autorise à utiliser la langue française dans leurs relations avec les services locaux et qui impose à ces services l'obligation d'utiliser la langue française dans les circonstances précisées dans ces lois, cette réglementation ne porte pas atteinte au caractère en principe unilingue de la région de langue néerlandaise à laquelle ces communes appartiennent. Ceci implique que la langue qui doit y être utilisée en matière administrative est en principe la langue néerlandaise et que des dispositions qui autorisent l'emploi d'une autre langue ne peuvent avoir pour effet qu'il soit porté atteinte à la primauté de la langue néerlandaise garantie par l'article 4 de la Constitution»(55).

M. — *L'arrêt du Conseil d'État du 7 juillet 1998*

32. Un recours en annulation et une demande de suspension dirigés contre la circulaire «Peeters» sont introduits au Conseil d'État par la Communauté française, la Région wallonne et Madame Jacqueline Grégoire, citoyenne résidant dans l'une des communes périphériques.

Par un arrêt du 7 juillet 1998, le Conseil d'État rejette la demande de suspension(56).

(52) Omzendbrief WEL-98/01 van 3 februari 1998 «betreffende het taalgebruik in de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van het Nederlandse taalgebied», *M.B.* du 27 mai 1998.

(53) *Ibid.*, p. 1.

(54) C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 66.229 du 14 mai 1997.

(55) C. const., arrêt n° 26/98 du 10 mars 1998, B.4.1. Au sujet de cet arrêt, voy. not. W. PAS, «De betekenis van art. 4 G.W. en de taalwet Bestuurszaken voor het gebruik der talen van de gemeentelijke mandatarissen», *R.W.*, 1998-1999, pp. 112-188; H. VUYE, «Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidelijk?», *C.D.P.K.*, 2007/3, pp. 9-35.

(56) C.E., arrêt *Communauté française et consorts*, n° 74.966 du 7 juillet 1998.

Le Conseil d'État estime que le préjudice invoqué par la Région wallonne et la Communauté française — la violation d'une compétence réservée à l'État fédéral et les complications administratives suscitées par la circulaire «Peeters» pour les communes périphériques — ne constitue pas un préjudice personnel.

Le Conseil d'État considère que la remise en cause de la répartition des compétences entre entités fédérées ne constitue pas davantage un préjudice personnel à la Communauté française et à la Région wallonne.

La juridiction administrative estime, enfin, que le préjudice invoqué par la troisième partie requérante, Madame Jacqueline Grégoire, étant les retards occasionnés dans le traitement de son dossier, n'est pas étayé, pas plus que la liberté d'emploi des langues qu'elle invoque n'est «un droit fondamental absolu» (57).

N. — *Les arrêts du Conseil d'État du 10 juillet 1998*

33. Par un recours distinct, la Commune de Linkebeek sollicite, elle aussi, du Conseil d'État, l'annulation et la suspension de l'exécution de la circulaire «Peeters».

S'agissant de la demande de suspension, la Commune de Linkebeek invoque notamment, au titre du risque de préjudice grave et difficilement réparable :

- l'augmentation du volume de travail pour l'administration communale et l'augmentation de la communication de documents, préjudice généré par l'envoi systématique de documents en néerlandais à des personnes qui solliciteront ensuite un exemplaire en français ;
- l'impact sur l'envoi des convocations électorales et, de ce fait, sur les opérations électorales ;
- l'impact sur l'établissement et la perception des taxes communales.

Par un arrêt du 10 juillet 1998, le Conseil d'État rejette la demande de suspension (58). La juridiction considère que le préjudice allégué par la Commune de Linkebeek n'est pas étayé et que le caractère grave et difficilement réparable de celui-ci n'est pas établi.

La juridiction administrative souligne, dans ce cadre, que :

«[...]l'interprétation des lois linguistiques retenue jusqu'à présent par la partie requérante — à savoir la demande unique d'un habitant d'une commune de la périphérie qui peut invoquer les facilités linguistiques, suffit pour que, à l'avenir, l'administration continue de s'adresser à lui en français — a toujours été regardée par les autorités administratives comme étant conforme aux lois linguistiques, de sorte que la partie défenderesse ne peut reprocher à présent à la commune d'invoquer le maintien d'un avantage acquis irrégulièrement ; que le préjudice invoqué résulte du revirement dans l'interprétation de la loi, notifié par la décision contestée, et présente ainsi un rapport direct avec lui» (59).

(57) *Ibid.*

(58) C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 75.039 du 10 juillet 1998.

(59) *Ibid.*

La juridiction ajoute :

«[...] que le revirement observé dans l'interprétation des règles concernant la manière dont les facilités linguistiques accordées aux habitants des communes de la périphérie par les lois linguistiques doivent être mises en œuvre dans des cas concrets — interprétation que la partie [adverse] est tenue de faire dans le cadre du contrôle de la légalité des décisions des autorités communales — a indéniablement un certain nombre de conséquences sur le fonctionnement quotidien des services communaux, en ce sens que les services communaux ne peuvent désormais plus se fonder sur la présomption selon laquelle un particulier, parce qu'il a auparavant émis le souhait de faire usage du français, entend également utiliser cette langue pour l'affaire qui est alors traitée, avec pour conséquence le risque pour le service concerné, dans les cas où il ne dispose pas immédiatement d'une nouvelle expression de la volonté du particulier, de devoir, après réception de cette déclaration de volonté, soit continuer de traiter le dossier en français (article 25, alinéa 1^{er}, des lois linguistiques), soit rédiger à nouveau, cette fois en français, les documents visés aux articles 26 et 28 des lois linguistiques» (60).

34. L'on note que la Communauté française, la Région wallonne, Madame Jacqueline Gregoire et la Commune de Linkebeek ne sont pas les seuls à introduire un recours en annulation et une demande de suspension de l'exécution de la circulaire «Peeters». Tel est aussi le cas d'autres citoyens résidant dans l'une des communes périphériques.

Par ailleurs, le C.P.A.S. de Linkebeek attaque, de son côté, avec une citoyenne de la Commune, la circulaire «Martens», par des recours en annulation et en suspension.

C'est également par des arrêts du 10 juillet 1998 que le Conseil d'État rejette ces différents recours, au motif que les parties requérantes ne font pas la démonstration d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable (61).

O. — *L'arrêt du Conseil d'État du 14 janvier 1999*

35. Un recours en annulation et une demande de suspension dirigés contre la circulaire «Martens» sont introduits au Conseil d'État par la Communauté française, la Région wallonne et Madame Danièle De Watger, citoyenne résidant dans l'une des communes périphériques.

Par un arrêt du 14 janvier 1999, le Conseil d'État rejette la demande de suspension (62).

Le Conseil d'État estime que les parties requérantes ne font pas la démonstration de l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable.

Le préjudice invoqué par la Région wallonne et la Communauté française — la violation d'une compétence réservée à l'État fédéral et les complications administratives suscitées par la circulaire pour les C.P.A.S. des communes périphériques avec la conséquence que les bénéficiaires du C.P.A.S. seraient incités à venir résider dans des communes wallonnes — ne constitue pas un préjudice personnel.

(60) *Ibid.*

(61) C.E., arrêt *Bolle et consorts*, n° 75.040 du 10 juillet 1998; C.E., arrêt *C.P.A.S. de Linkebeek*, n° 75.041 du 10 juillet 1998.

(62) C.E., arrêt *Communauté française et consorts*, n° 78.153 du 14 janvier 1999.

Quant au préjudice allégué par Madame Danièle De Watger, le Conseil d'État estime notamment que le préjudice invoqué — les retards occasionnés dans le traitement de son dossier — n'est pas étayé.

P. — *L'arrêt du Conseil d'État du 27 mars 2001*

36. Le recours en annulation dirigé par la Communauté française, la Région wallonne et Madame Jacqueline Grégoire contre la circulaire «Peeters» est partiellement tranché par un arrêt rendu le 27 mars 2001 (63).

Dans cet arrêt, le Conseil d'État rejette le recours en tant qu'il est introduit par la Communauté française et la Région wallonne. La juridiction considère que :

«[...] ni la Communauté française ni la Région wallonne n'étaient dotées de quelque compétence pour intervenir dans le territoire couvert par le régime linguistique instauré par la circulaire attaquée ou pour être associées à l'élaboration de ce régime ; qu'elles ne peuvent invoquer la méconnaissance de leurs prérogatives et n'ont dès lors aucun intérêt fonctionnel à l'annulation de la circulaire attaquée ; que le cas échéant, cette méconnaissance ne pourrait être invoquée que par l'autorité fédérale» (64).

Le Conseil d'État estime, par ailleurs, que les deux entités fédérées ne peuvent agir pour défendre le droit des tiers et que le respect de la loyauté fédérale ne peut s'identifier à un intérêt individualisé. Quant à Madame Grégoire, l'affaire est renvoyée devant une chambre néerlandophone.

Q. — *La loi spéciale du 13 juillet 2001*

37. Une loi spéciale est adoptée le 13 juillet 2001 «portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés» (65). Cette loi concrétise, avec une autre, ce qu'on a appelé les «accords du Lambermont» ou «de la Saint-Polycarpe», et qui correspond à la cinquième phase de la réforme de l'État (66).

À cette occasion, un article 16*bis* est inséré dans la loi spéciale du 8 août 1980 «de réformes institutionnelles», qui dispose que :

«Les décrets, règlements et actes administratifs ne peuvent porter préjudice aux garanties existantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition dont bénéficient les francophones dans les communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, ainsi que celles dont bénéficient les néerlandophones, les francophones et germanophones dans les communes citées à l'article 8 des mêmes lois».

(63) C.E., arrêt *Communauté française et consorts*, n° 94.345 du 27 mars 2001.

(64) *Ibid.*

(65) *M.B.* du 3 août 2001.

(66) Voy., à ce propos, F. DELPÉRÉE (dir.), *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001, La réforme de la Saint-Polycarpe*, coll. «Centre d'études constitutionnelles et administratives», Bruxelles, Bruylant, 2002, 254 p. ; A. ALEN (éd.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 317 p.

Dans les travaux préparatoires à l'adoption de la loi spéciale du 13 juillet 2001 «portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés», l'on peut lire que :

«La disposition générale de l'article 9 du projet vise à garantir aux communes de la périphérie et aux communes à facilités que les garanties existant actuellement seront maintenues intégralement, même après la régionalisation de la loi communale organique et électorale. Il s'agit d'une véritable clause de *stand-still*.

[...]

Par le terme "garanties", le projet vise l'ensemble des dispositions actuellement en vigueur qui organisent un régime spécifique au profit des particuliers cités dans le texte, et de manière générale toute disposition qui peut être identifiée comme protégeant les particuliers et plus particulièrement les mandataires publics dans les communes visées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées. En conséquence, un décret, un règlement ou un acte administratif ne peut, de quelque manière que ce soit, déroger au régime actuellement en vigueur au profit de ces particuliers, le Conseil d'Etat et la Cour [constitutionnelle] étant seuls juges de la pertinence des garanties invoquées par rapport à la situation juridique des personnes visées. Cette disposition signifie que le législateur régional exerce ses compétences dans le respect absolu des dispositions et garanties précitées» (67).

R. — *Le jugement du tribunal de première instance de Bruxelles du 16 janvier 2003*

38. Un recours est introduit par un citoyen de la Commune de Wezembeek-Oppem ayant reçu, en néerlandais, son avertissement extrait de rôle relatif à la redevance radio-télévision.

Le citoyen conteste la régularité de cet envoi en néerlandais, dès lors qu'il recevait, jusqu'alors, ses avertissements-extrait de rôle en français et qu'il avait exprimé le souhait de les recevoir en français. Il incrimine, par ce biais, les circulaires «Peeters» et «Martens».

Par un jugement du 16 janvier 2003, le juge des saisies du tribunal de première instance de Bruxelles estime que l'administration flamande est tenue d'utiliser la langue française dans ses rapports avec le citoyen en cause.

Il estime notamment que :

«Lorsqu'en application des articles 7, 25 et 31 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, un habitant d'une des six communes à régime spécial a choisi le français pour ses rapports avec les services locaux et régionaux, la Région a l'obligation d'utiliser cette langue à son égard [...] conformément à l'article 58 des mêmes lois» (68).

Le juge des saisies estime ainsi que les deux circulaires incriminées sont illégales et qu'il ne doit pas en tenir compte (69).

(67) Projet de loi spéciale «portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés», *Doc. parl.*, Rapport de la Commission des Affaires institutionnelles, Sén., sess. 2000-2001, n° 709/7, pp. 11 et 12. Au sujet de cette réforme législative, voy. not. J. VANPRAET, «De bescherming van "bestaande garanties" in de faciliteitengemeenten en Brussel: artikel 16bis bijzondere wet van 8 Augustus 1980 en artikel 5bis van bijzondere Brusselwet», *C.D.P.K.*, 2011/4, pp. 502-523.

(68) Civ. Bruxelles (sais.), 16 janvier 2003, *inédit*, R.G. 01/12155/A.

(69) Dans le même sens, Civ. Bruxelles (sais.), 15 novembre 2004, *inédit*, R.G. 04/3512/A. F. Gosselin mentionne que cet arrêt a été réformé en degré d'appel, mais «pour un motif

S. — *L'arrêt du Conseil d'État du 24 novembre 2003*

39. Le recours en annulation dirigé par la Communauté française, la Région wallonne et Madame Danièle De Watger à l'encontre de la circulaire « Martens » est examiné par le Conseil d'État dans un arrêt du 24 novembre 2003 (70).

Dans cet arrêt, la juridiction administrative décide d'interroger la Cour constitutionnelle dans les termes suivants :

« En tant qu'il est interprété comme exigeant des entités fédérées qu'elles démontrent un intérêt à agir différent de celui dont elles justifient lorsqu'elles engagent un contrôle curatif contre une norme législative devant la Cour d'arbitrage ou préventif devant les instances prévues par les règles qui régissent la Belgique fédérale, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec les articles 13, 141, 142 et 143 de la Constitution, l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour [constitutionnelle], les articles 31 à 33bis de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ainsi que les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ? » (71).

Par un arrêt du 15 décembre 2004, la Cour constitutionnelle répondra que « l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution » (72).

Par un arrêt du 22 décembre 2005, le Conseil d'État tirera les conséquences de la réponse fournie par la Cour constitutionnelle et, se référant à son arrêt n° 94.345 du 27 mars 2001, estimera, dès lors, que ni la Communauté française, ni la Région wallonne n'ont d'intérêt fonctionnel à l'annulation de la circulaire « Martens », dès lors qu'elles sont sans compétence pour intervenir sur le territoire couvert par le régime linguistique instauré par cette circulaire.

S'agissant de Madame De Watger, l'affaire est, comme dans l'arrêt du 27 mars 2001, renvoyée à une chambre néerlandophone qui, par un arrêt du 29 novembre 2007, rejettera son recours (73).

T. — *Les arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004*

40. Par divers arrêts rendus le 23 décembre 2004, le Conseil d'État rejette les recours en annulation dirigés contre les circulaires « Peeters » ou « Martens ».

S'agissant de la circulaire « Peeters », il s'agit du recours introduit par la Commune de Kraainem, mais aussi des recours — alors toujours pendants — introduits par Madame Jacqueline Grégoire, par la Commune de Linkebeek

étranger à la légalité de la circulaire » (*L'emploi des langues en matière administrative*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 71, note de bas de page n° 371).

(70) C.E., arrêt *Communauté française et consorts*, n° 125.644 du 24 novembre 2003.

(71) *Ibid.*

(72) C. const., arrêt n° 201/2004 du 15 décembre 2004.

(73) C.E., arrêt *De Watger*, n° 177.398 du 29 novembre 2007.

et par Monsieur Jacques Bolle et consorts⁽⁷⁴⁾. S'agissant de la circulaire «Martens», il s'agit du recours introduit par le C.P.A.S. de Linkebeek⁽⁷⁵⁾.

41. Le Conseil d'État rejette les recours au motif que les parties requérantes ne justifient pas d'un intérêt légitime au recours. Le raisonnement de la juridiction est le suivant.

Au sujet du caractère prétendument réglementaire des circulaires en cause, le Conseil d'État relève que si l'ancienne interprétation et la pratique administrative antérieure doivent être tenues pour irrégulières, les circulaires incriminées ne modifient pas la situation juridique, mais seulement la situation factuelle de ceux à qui ces circulaires s'appliquent.

Au sujet de l'intérêt au recours des parties requérantes, le Conseil d'État précise, par ailleurs, que celles-ci ne justifient de l'intérêt requis que si l'ancienne interprétation et la pratique administrative antérieure ne sont pas, elles-mêmes, irrégulières.

L'examen de ces deux questions impose, dans cette perspective, de se pencher sur le point central que constitue l'interprétation des lois linguistiques.

À cet égard, le Conseil d'État souligne que l'article 59bis de la Constitution, devenu, depuis lors, l'article 129, § 2, vise les règles sur l'emploi des langues en matière administrative, lesquelles ne peuvent être modifiées que par une loi spéciale : l'article 129, § 2, ne vise pas l'interprétation de ces règles.

La juridiction administrative en infère ce qui suit.

S'agissant de l'article 25 des lois coordonnées «sur l'emploi des langues en matière administrative» — qui impose à l'administration d'employer «la langue que l'intéressé utilise» —, les circulaires incriminées n'empêchent pas l'administration de répondre à un courrier qui lui est adressé en français ou achève de traiter, dans cette même langue, un dossier déjà ouvert, en sorte qu'elles n'interprètent pas l'article 25.

S'agissant des articles 26 et 28 des mêmes lois — qui concernent la «rédaction en néerlandais ou en français» de documents et actes «selon le désir de l'intéressé» —, le Conseil d'État constate que ces dispositions :

«[...] ne précisent pas de quelle manière “le désir de l'intéressé” que les documents et actes visés dans ces dispositions lui soient délivrés en néerlandais ou en français doit être notifié à l'administration ni de quelle manière correcte l'administration peut ou doit constater et peut ou doit enregistrer ce désir»⁽⁷⁶⁾.

Se référant à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 10 mars 1998, le Conseil d'État considère que :

«[...] l'interprétation des droits des personnes qui résident dans les communes périphériques et qui souhaitent être administrées en français doit être conciliable avec la primauté du néerlandais dans ces communes ; que, dès lors, la large

(74) C.E., arrêt *Commune de Kraainem*, n° 138.860 du 23 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Grégoire*, n° 138.861 du 23 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 138.862 du 23 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Bolle et consorts*, n° 138.863 du 23 décembre 2004.

(75) C.E., arrêt *C.P.A.S. de Linkebeek*, n° 138.864 du 23 décembre 2004.

(76) C.E., arrêt *Commune de Kraainem*, n° 138.860 du 23 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Grégoire*, n° 138.861 du 23 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 138.862 du 23 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Bolle et consorts*, n° 138.863 du 23 décembre 2004.

interprétation de ces droits évoquée ci-dessus, défendue par les parties requérante et intervenantes, qui sont des communes périphériques, n'est pas conciliable avec cette primauté; qu'en effet cette interprétation et la pratique administrative précitée qui se fonde manifestement sur celle-ci conduisent en fait à un système de bilinguisme dans lequel les préférences linguistiques des personnes sont même fichées; que, par conséquent, l'annulation demandée d'une circulaire, dans la mesure où cette circulaire, comme c'est le cas en l'espèce, entend contrecarrer une interprétation illégitime, ne peut procurer aucun avantage licite à la partie requérante; qu'un tel avantage repose en effet sur une interprétation inconciliable avec les lois linguistiques, alors qu'en revanche, dans le contexte d'une interprétation nécessairement restrictive du droit de requérir de l'administration qu'elle utilise le français au lieu du néerlandais dans la région unilingue concernée, l'interprétation exprimée dans la circulaire, selon laquelle la demande d'utiliser le français doit être expressément réitérée, est conciliable avec la notion légale de "désir de l'intéressé" inscrite aux articles 26 et 28 des lois linguistiques» (77).

Le Conseil d'État en conclut que l'interprétation et la pratique administrative antérieure à l'entrée en vigueur des circulaires sont incompatibles avec la primauté du néerlandais dans les communes périphériques — primauté qui implique une interprétation restrictive du droit de requérir de l'administration qu'elle utilise le français en lieu et place du néerlandais —, en ce que cette interprétation et cette pratique administrative conduisent à un système de bilinguisme.

Il en résulte, d'une part, que les circulaires «Peeters» et «Martens» ne peuvent être qualifiées de circulaires réglementaires, dès lors qu'elles visent à contrecarrer une pratique illégale et, d'autre part, que le maintien d'une pratique illégale ne peut justifier un intérêt à l'annulation des circulaires en cause (78).

42. L'on note que les arrêts rendus par le Conseil d'État, le 23 décembre 2004, vont créer une fracture au sein de la Commission permanente de contrôle linguistique (79).

À partir de cette date, la section néerlandaise de la Commission permanente de contrôle linguistique se rallie à l'enseignement de ces arrêts, tandis que la section française continue de défendre l'interprétation des lois linguistiques jusqu'alors élaborée par les deux sections, qui veut qu'à la différence de l'enseignement prodigué par les arrêts en cause du Conseil d'État, le particulier qui a exprimé une préférence linguistique ne doit plus, lors de chaque

(77) *Ibid.*

(78) Voy., dans le même sens, C.E., arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 197.780 du 13 novembre 2009. Pour un commentaire de ces arrêts, voy. not. T. VANDEPUT, «Le Conseil d'État décide de ne pas annuler les circulaires linguistiques», *Jobs.DroitBelge.Net*, 31 décembre 2004; J. CLEMENT, «Omzendbrief-Peeters: Raad van State bevestigt institutionele basisgegevens van het land», *T.B.P.*, 2005/2, pp. 57-65; F. GOSSELIN, «Actualité du contentieux linguistique devant le Conseil d'État: quel avenir pour la Commission permanente de contrôle linguistique?», *A.P.*, 2007-2008/4, pp. 312-330.

(79) Voy. not. F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 71; égal. M. NATUS, «De interpretatie van de bestuurstaalwet in de randgemeenten: de recente rechtspraak van de Raad van State kritisch bekeken en een voorstel tot alternatief», *op. cit.*, p. 7.

rapport ultérieur, renouveler sa demande d'obtention du bénéfice des droits qui lui sont reconnus par les lois coordonnées (80).

U. — *La circulaire BA-2005/03 du 8 juillet 2005*

43. Le 8 juillet 2005, une nouvelle circulaire est adoptée par Monsieur Marino Keulen, ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Urbanisme, du Logement et de l'Intégration civique (81). Elle est « relative à l'emploi des langues dans les administrations locales et de C.P.A.S. ainsi que dans les structures de coopération intercommunale ».

La circulaire « Keulen » se décrit comme « complémentaire » aux circulaires « Peeters » et « Martens ». Elle étend leur portée aux structures de coopération intercommunale et aux organes ou administrations représentatifs des cultes reconnus. Elle commente, par ailleurs, les arrêts rendus par le Conseil d'État, le 23 décembre 2004, dans les termes suivants :

« [...] Les arrêts rendus par le Conseil d'État sont d'une très grande importance. Ils confirment que le point de vue, adopté en tout temps par le Gouvernement flamand à l'égard de l'application de la législation linguistique, est entièrement légal et correct.

Les parties requérantes dans les procédures susvisées devant le Conseil d'État interprètent les formulations “la langue que l'intéressé utilise” et “le désir de l'intéressé” inscrites aux articles 25, 26 et 28 de l'arrêté royal du 18 juillet 1966 portant coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative (*Moniteur belge* du 2 août 1966) en ce sens que l'administration communale et l'administration du C.P.A.S. doivent automatiquement utiliser le français dès qu'elles connaissent la langue du particulier. Le Conseil d'État rejette cette interprétation et affirme très clairement que cette application automatique est exclue. Le point de vue qui est formulé dans les précédentes circulaires Peeters et Martens et selon lequel l'habitant des communes à facilités doit réitérer expressément sa demande d'utiliser le français, est parfaitement conciliable avec la notion du “désir de l'intéressé” inscrite aux articles 26 et 28 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative [...] ».

S'agissant des convocations électorales, la circulaire « Keulen » précise que :

« [...] Ces convocations doivent également être rédigées et envoyées en néerlandais. Ce n'est que sur demande expresse réitérée qu'un habitant peut en recevoir un exemplaire français ».

La circulaire « Keulen » proscrit, enfin, la tenue d'un registre linguistique :

« [...] la tenue d'un registre linguistique par les communes à facilités afin d'entretenir un contact “éternel” en français avec un habitant qui a signifié une fois vouloir être servi dans cette langue, est illégale ».

(80) Voy., à cet égard, les références citées par F. GOSSELIN, « Dernier état de la jurisprudence quant à la légalité de la circulaire Peeters (et consorts) », *op. cit.*, p. 312 ; égal celles citées par F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, 2^e éd., *op. cit.*, pp. 71-74 ; ou encore celles citées par M. NATUS, « De interpretatie van de bestuursstaalwet in de randgemeenten: de recente rechtspraak van de raad van State kritisch bekeken en een voorstel tot alternatief », *op. cit.*, pp. 6-7.

(81) Omzendbrief BA-2005/03 betreffende het taalgebruik in de gemeente- en O.C.M.W.-besturen en in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden — interpretatie en gevolgen van de arresten van de Raad van State van 23 December 2004, *M.B.* du 8 août 2005.

V. — *L'arrêt du Conseil d'État du 19 juin 2008*

44. Le 19 juin 2008, le Conseil d'État se prononce sur le recours en annulation dirigé par la Commune de Wezembeek-Oppem contre la décision du ministre Flamand des Affaires intérieures par laquelle ce dernier suspend les décisions adoptées par la Commune relativement à la préparation des élections fédérales du 18 mai 2003, dont notamment celle d'envoyer des convocations électorales en français aux électeurs connus ou supposés francophones (82).

Examinant l'argumentation au fond de la Commune, le Conseil d'État rejette le recours.

La juridiction se réfère aux arrêts rendus le 23 décembre 2004 et estime que l'acte attaqué, en ce qu'il exige de réitérer, à chaque fois, la demande d'utilisation du français, est conforme à l'article 25 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, tel que cette disposition est interprétée par la circulaire «Peeters».

La juridiction estime, par ailleurs, qu'elle n'est, en aucun cas, tenue de suivre les avis de la Commission permanente de contrôle linguistique (83).

W. — *La circulaire BB-2010/03 du 7 mai 2010*

45. Le 7 mai 2010, une nouvelle circulaire est adoptée par Monsieur Geert Bourgeois, Vice-ministre-président et ministre flamand de l'Intérieur, de l'Intégration et de la Périphérie et du Patrimoine. Cette circulaire est «relative à l'interdiction de l'enregistrement de la préférence linguistique» (84).

Se référant aux arrêts rendus le 24 décembre 2004 et le 19 juin 2008 par le Conseil d'État, le Ministre Bourgeois rappelle que :

«[...] les administrations locales ne peuvent donc pas tenir de registre linguistique de leurs habitants».

X. — *L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 28 octobre 2010*

46. Le 28 octobre 2010, la Cour constitutionnelle se prononce sur un recours en annulation introduit par des parents d'élèves d'écoles francophones situées dans la périphérie, dirigé contre le décret de la Communauté flamande du 23 octobre 2009 visant à conditionner l'agrément d'écoles francophones à l'application d'un programme approuvé par le Gouvernement flamand.

Commentant l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001, la Cour constitutionnelle juge que :

«Cette disposition "vise à garantir aux communes de la périphérie et aux communes à facilités que les garanties existant actuellement seront maintenues intégralement, même après la régionalisation de la loi communale organique et électorale" (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 21). Par l'utilisation du

(82) C.E., arrêt *Commune de Wezembeek-Oppem*, n° 184.353 du 19 juin 2008.

(83) Voy., dans le même sens, C.E., arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 197.780 du 13 novembre 2009. Pour un commentaire de ces arrêts, voy. not. F. GOSSELIN, «Actualité du contentieux linguistique devant le Conseil d'État : quel avenir pour la Commission permanente de contrôle linguistique ?», *op. cit.*, pp. 312-330.

(84) Omzendbrief BB 2010/03 van 7 mei 2010 «betreffende het verbod op registratie van taalvoorkeur», *M.B.* du 27 mai 2010.

terme “garanties”, le législateur visait “l’ensemble des dispositions actuellement en vigueur qui organisent un régime spécifique au profit des particuliers cités dans le texte et de manière générale, toute disposition qui peut être identifiée comme protégeant les particuliers [...] dans les communes visées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées” (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1280/003, p. 10).

Bien qu’elle s’inscrive dans le cadre de la régionalisation de la législation organique des pouvoirs locaux, la *ratio legis* de l’article 16*bis* confirme que cette disposition, dictée par le souci du législateur spécial de réaliser un équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l’État belge, et qui constitue un élément fondamental de l’équilibre institutionnel de l’État belge, doit être interprétée comme imposant, tant aux législateurs régionaux qu’aux législateurs communautaires, le respect des garanties en faveur des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les communes à statut linguistique spécial»(85).

Y. — *L’arrêt de la cour d’appel de Mons du 21 janvier 2011*

47. Un habitant de la Commune de Wezembeek-Oppem ayant reçu un avertissement-extrait de rôle en néerlandais conteste la régularité de cet envoi, dès lors qu’il avait sollicité, par courrier recommandé, «de façon définitive et permanente l’usage de la langue française» dans ses rapports avec l’administration flamande.

La cour d’appel juge que l’interprétation de l’article 25 des lois coordonnées «sur l’emploi des langues en matière administrative» contenue dans les diverses circulaires est irrégulière et qu’elle n’est pas liée par ces circulaires, lesquelles sont des commentaires législatifs sans valeur réglementaire.

À cet égard, la cour d’appel estime notamment que :

«Les termes “la langue que l’intéressé utilise quand celle-ci est le français ou le néerlandais” sont parfaitement clairs et ne présentent pas la moindre difficulté d’interprétation. Le verbe “utiliser” est synonyme de l’expression “faire usage” et inclut donc une notion d’effectivité. Le critère légal qui repose sur l’utilisation effective, par un particulier, de la langue française ou de la langue néerlandaise n’implique dès lors nullement l’introduction d’une quelconque demande ou l’expression d’un quelconque souhait ; à plus forte raison, un tel critère ne suppose pas la réitération d’une demande.

[...]

Cette disposition est parfaitement claire et se suffit à elle-même, sans que son ambiguïté puisse être déduite d’une divergence d’interprétation entre respectivement le gouvernement flamand et la Commission permanente de contrôle linguistique.

Le critère légal qui repose sur l’utilisation effective par un particulier de la langue française ou de la langue néerlandaise n’implique nullement l’introduction d’une quelconque demande ou l’expression d’un quelconque souhait de l’administré.

L’autorité administrative flamande a connaissance ou doit avoir connaissance du fait que l’administré utilise la langue française lorsqu’il apparaît que, avant l’enrôlement de la taxe, le contribuable a envoyé une lettre recommandée au siège du pouvoir taxateur, requérant “de façon définitive et permanente l’usage de la langue française dans ses rapports avec l’administration” ».

(85) C. const., arrêt n° 124/2010 du 28 octobre 2010, B.11.2 et B.12.

En somme, la cour d'appel de Mons estime que le texte de l'article 25 des lois coordonnées est suffisamment clair et que l'expression « faire usage » doit s'entendre comme l'utilisation effective du français ou du néerlandais par le particulier, ce qui n'implique pas l'introduction d'une demande ou l'expression d'un souhait, et encore moins la répétition de ces derniers (86).

48. L'on note qu'en date du 25 octobre 2016, un arrêt sera rendu par la cour d'appel de Liège dans la même affaire, après cassation (87).

Dans cet arrêt, la cour d'appel de Liège confirmera la position exprimée par la cour d'appel de Mons, dans son arrêt du 21 janvier 2011. Elle se référera pour le surplus aux arrêts rendus par le Conseil d'État le 20 juin 2014, ci-après commentés.

49. L'on note, par ailleurs, que la jurisprudence de ces deux juridictions est conforme à celle des sections réunies — française et néerlandaise — de la Commission permanente de contrôle linguistique, ainsi qu'à celle du gouverneur adjoint de la province du Brabant flamand, jusqu'au prononcé des arrêts rendus, le 23 décembre 2004, par le Conseil d'État (88).

Elle reste, par la suite, non seulement conforme à la jurisprudence de la section française de la Commission permanente de contrôle linguistique, mais celle-ci s'appuie, à présent, notamment sur l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011 pour, avec d'autres arguments, justifier le point de vue qui est le sien (89).

Z. — *La révision constitutionnelle et les lois du 19 juillet 2012*

50. Le 19 juillet 2012, le Constituant et le législateur fédéral entreprennent diverses réformes.

51. Le Constituant modifie l'article 160 de la Constitution, qui, comme on le sait, est relatif à l'institution du Conseil d'État.

À la disposition qui contient jusqu'alors deux alinéas, l'on en adjoint un troisième, lequel est libellé de la façon suivante :

« Une modification des règles sur l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui entrent en vigueur le même jour que cet alinéa, ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa [de la Constitution] » (90).

(86) Mons, 21 janvier 2011, *J.T.*, 2011, p. 309 et note F. GOSSELIN, « Dernier état de la jurisprudence quant à la légalité de la circulaire Peeters (et consorts) », *op. cit.*, pp. 310-312.

(87) Liège, 25 octobre 2016, 2015/RG/1278.

(88) Voy., à cet égard, les références citées par F. GOSSELIN, « Dernier état de la jurisprudence quant à la légalité de la circulaire Peeters (et consorts) », *op. cit.*, p. 311 et celles citées par M. NATUS, « De interpretatie van de bestuursstaalwet in de randgemeenten: de recente rechtspraak van de Raad van State kritisch bekeken en een voorstel tot alternatief », *op. cit.*, pp. 6-7. Pour le surplus, cf. *supra*, n^{os} 40-42.

(89) Voy. les avis de la C.P.C.L. cités par F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 74, note 372.

(90) Révision de l'article 160 de la Constitution, *M.B.* du 22 août 2012. L'article 160, alinéa 3, de la Constitution est entré en vigueur le 14 octobre 2012 (voy. Révision de l'article 160 de la Constitution du 19 juillet 2012, *M.B.* du 22 août 2012).

Dans les documents parlementaires ayant conduit à l'adoption de cette disposition, les auteurs du texte indiquent notamment que :

« La présente proposition de révision de la Constitution tend à prévoir que les règles relatives à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui entrent en vigueur le même jour que le texte constitutionnel proposé ne pourront plus être modifiées, à l'avenir, que par une loi adoptée à la majorité spéciale, prévue à l'article 4, dernier alinéa.

Ces règles font l'objet d'une proposition de la loi qui sera sanctionnée et promulguée en même temps que la disposition constitutionnelle proposée (*Doc.*, Sénat, n° 5-1563/1 — 2011-2012).

La présente proposition de révision de la Constitution doit donc être lue conjointement avec cette proposition de loi. Ces deux propositions procèdent en effet d'une même intention. La loi qui résultera de cette proposition est ainsi consolidée par la nouvelle disposition constitutionnelle proposée. Elle ne pourra à l'avenir être modifiée que par une loi adoptée à la majorité spéciale.

En se référant à la loi qui définit les compétences nouvelles et les modalités de délibération de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État à l'égard du contentieux des communes périphériques et en prévoyant que les règles y relatives ne pourront être modifiées que par une loi adoptée à la majorité spéciale, le texte constitutionnel proposé a pour effet que le constituant marque son accord au regard des options prises par le législateur et que donc les autres principes constitutionnels ne font pas obstacle à ces options (comp. Cour d'arbitrage, arrêt n° 2004/201, cons. B.7.2 à B.8.3) (91).

C'est le constat que cette réforme touche au cœur des grands équilibres qui œuvrent à la paix communautaire qui justifie — par analogie avec ce que prévoient les autres dispositions de la Constitution qui, à l'identique, touchent à ces grands équilibres (voy. par exemple l'article 129, § 2) — que les règles sur l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui entrent en vigueur le même jour que le texte constitutionnel proposé, ne puissent être modifiées à l'avenir que moyennant le recours à la majorité visée à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution» (92).

(91) L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 201/2004 du 15 décembre 2004, cité par les travaux préparatoires, est relatif à une tout autre question : celle de l'intérêt au recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, que les « requérants institutionnels » ne doivent pas démontrer, à raison d'un choix exprès du Constituant figurant à l'article 142, alinéa 3, de la Constitution. Il en résulte qu'en citant cet arrêt à l'appui du raisonnement qui est le sien, le Constituant indique avoir fait des compétences attribuées, le 19 juillet 2012, à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, un choix constitutionnel.

(92) Proposition de « révision de l'article 160 de la Constitution », Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1564/1, pp. 1-2 ; égal. C. const., arrêt n° 57/2014 du 3 avril 2014, B.6.2. et n° 58/2014 du 3 avril 2014, B.6.2. Avec la Cour constitutionnelle (C. const., arrêt n° 57/2014, B.6.3. ; C. const., arrêt n° 58/2014, B.6.3.), F. Bouhon relève, par ailleurs, que « [...] la commission sénatoriale des affaires institutionnelles a établi un rapport unique qui porte à la fois sur la proposition de révision de l'article 160 et sur les propositions de lois relatives aux communes périphériques et au contentieux de la nomination des bourgmestres (*Doc. parl.*, Sén., 2011-2012, n° 5-1563/4). Ce rapport insiste sur l'interdépendance et la communauté d'intention des différentes propositions (*ibid.*, not. pp. 3, 6 et 10) » (F. BOUHON, « Nomination des bourgmestres et contentieux linguistique en périphérie bruxelloise après la sixième réforme de l'État : l'aval de la Cour constitutionnelle et la contribution active du Conseil d'État », *A.P.*, 2015/1, p. 7).

52. Le législateur fédéral modifie, par ailleurs, à la majorité spéciale, la Nouvelle loi communale, dans la version qui continue de ressortir à ses compétences(93).

Une nouvelle disposition — l'article 13*bis* — voit le jour. Cette disposition décrit, de manière particulièrement minutieuse, la procédure de nomination des bourgmestres dans les communes périphériques. C'est le motif pour lequel on croit devoir en reproduire, ici, de larges extraits :

« § 1^{er}. Dans les communes périphériques visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, l'acte de présentation du bourgmestre est confirmé par un vote du conseil communal et est transmis au Gouvernement flamand. À dater de ce vote, le candidat bourgmestre est désigné bourgmestre, porte le titre de "bourgmestre désigné" et exerce toutes les fonctions dévolues au bourgmestre. Il n'est toutefois pas remplacé comme échevin, s'il avait été élu comme échevin.

§ 2. Dès réception de cet acte de présentation confirmé par le vote du conseil communal, le Gouvernement flamand dispose d'un délai de soixante jours pour procéder à la nomination du bourgmestre désigné ou notifier une décision de refus de nomination conformément au § 4.

§ 3. Si le Gouvernement flamand nomme le bourgmestre désigné ou ne notifie pas de décision dans le délai qui lui est imparti, le bourgmestre désigné est définitivement nommé et remplacé comme échevin, conformément à la procédure prévue à l'article 15, § 2, s'il avait été élu comme échevin.

§ 4. Si le Gouvernement flamand refuse la nomination définitive de l'intéressé, il notifie cette décision de refus au bourgmestre désigné, au gouverneur et au gouverneur adjoint de la province du Brabant flamand, au secrétaire communal de la commune concernée et à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. La notification au bourgmestre désigné indique également le lieu où le dossier administratif peut être consulté.

§ 5. Le bourgmestre désigné dispose d'un délai de trente jours à partir de la réception de la notification visée au § 4 pour déposer un mémoire auprès de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

L'assemblée générale de la section du contentieux administratif statue dans les nonante jours de l'introduction de ce mémoire.

[...].

§ 6. Si le bourgmestre désigné ne dépose pas de mémoire endéans le délai de trente jours visé au § 5, premier alinéa, ou si l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État confirme la décision de refus, celle-ci est définitive. Le conseil communal dispose de trente jours à partir de la date à laquelle la décision de refus est devenue définitive pour confirmer par un vote un nouvel acte de présentation.

§ 7. Si l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État infirme la décision de refus de nomination, son arrêt emporte la nomination définitive du bourgmestre désigné et son remplacement comme

(93) Loi spéciale du 19 juillet 2012 « portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite "de pacification communautaire") et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques », *M.B.* du 22 août 2012.

échevin, conformément à la procédure prévue à l'article 15, § 2, s'il avait été élu comme échevin.

§ 8. [...]»(94).

Des termes de la disposition ainsi rapportée, il apparaît que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État se voit désormais confier une mission juridictionnelle à la fois inédite et délicate.

La mission est inédite. En bout de processus décisionnel, il appartient au Conseil d'État, par la voie d'un arrêt, soit de confirmer la décision d'une autorité administrative — celle du Gouvernement flamand —, soit de réformer la décision de ce dernier et, en conséquence, de nommer définitivement le bourgmestre concerné.

La mission est, par ailleurs, délicate. L'on mesure que la nomination des bourgmestres dans les communes périphériques est une question communautaire particulièrement sensible. L'arrêt que le Conseil d'État prononcera soit pour confirmer, soit pour infirmer la décision du Gouvernement flamand sera, ainsi, difficilement ressenti autrement que comme une décision politique par les diverses parties en présence.

Cette compétence nouvelle dévolue au Conseil d'État n'empêche pas le tribunal de première instance de Bruxelles de se déclarer compétent pour condamner la Région flamande à verser à Madame V. Caprasse des

(94) Art. 13bis de la N. L.C., inséré par l'article 10/1 de la loi du 9 août 1988 «portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux», lui-même inséré par l'article 4 de la loi spéciale du 19 juillet 2012 «portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite "de pacification communautaire") et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques», *M.B.* du 22 août 2012. Sur l'article 13bis de la N. L.C., voy. not. J. VELAERS, «De zesde staatshervorming, eerste fase: BHV, de randgemeenten, Brussel en de democratie — Deel 1», *R.W.*, 2012-2013, pp. 1002-1030; H. VUYE, «Zes randgemeenten en hun burge-meesters», *op. cit.*, pp. 143-180; A. REMICHE et L. VAN DEN EYNDE, «La nouvelle procédure de nomination des bourgmestres des six communes à facilités de la périphérie bruxelloise», in J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 227-262; S. FEYEN, «De Raad van State en de zesde staatshervorming», *T.B.P.*, 2013, pp. 417-435; C. BAEKELAND et B. NELISSEN, «De randgemeente en hun bijzondere regeling na de Zesde Staatshervorming: kicking the can down the road?», in A. ALEN (éd.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, pp. 255-276; J. VELAERS, «De splitsing van de kieskring BHV en de bijzondere regelingen voor de randgemeenten: de bevoegdheid van de algemene vergadering van de Raad van State, de benoeming van de burgemeesters en de *stand still*», in J. VELAERS, J. PRAET, Y. PEETERS et W. VANBENBRUWAENE (eds), *De zesde staatshervorming — Instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, pp. 187-197; N. BONBLED, «Minorités linguistiques», in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 583-588; B. BLERO, «Les réformes liées à la scission de BHV: la pacification communautaire, la communauté métropolitaine et le refinancement de Bruxelles», *Le Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2015/35, pp. 19-29; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., coll. «Centre Montesquieu d'études de l'action publique», Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 75-77.

dommages et intérêts des suites du refus fautif de la nommer Bourgmestre de la Commune de Kraainem et de juger, à cette occasion, que la circulaire «Peeters», sur laquelle est fondé ce refus, est illégale(95).

53. En sus de la Nouvelle loi communale, le même législateur fédéral modifie, à la majorité ordinaire, les lois coordonnées «sur le Conseil d'État»(96).

Désormais, l'article 93 des lois coordonnées «sur le Conseil d'État» dispose que :

«§ 1^{er}. Par dérogation aux articles 17, § 1^{er}, alinéa 2, § 3, alinéa 5, §§ 4 et 7, 18, alinéas 2 à 4, 52, alinéa 2, et 61, les demandes, difficultés, recours en annulation ou recours en cassation, visés aux articles 11, 12, 13, 14, 16, 1^o à 8^o, 17, 18 et 36 ainsi que les oppositions, tierces oppositions et recours en révision, qui sont portés par une personne qui est établie dans une des communes visées à l'article 7 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative sont traités à la demande de cette personne par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, lorsque les conditions suivantes sont cumulativement remplies :

1^o l'objet de la demande, de la difficulté ou du recours est localisé ou localisable dans ces communes ;

2^o la personne demande, dans l'intitulé de son écrit par lequel elle porte l'affaire devant la section du contentieux administratif conformément à l'article 19, que son affaire soit traitée par l'assemblée générale ;

3^o cet écrit contient une référence formelle aux garanties, régimes juridiques et droits linguistiques qui sont d'application dans ces communes.

Si l'assemblée générale est d'avis que les conditions visées à l'alinéa 1^{er} ne sont pas remplies, elle renvoie l'affaire à une chambre, conformément aux dispositions du titre VI, chapitre II, section 1^{re}, sans préjudice du renvoi à l'assemblée générale en application des articles 91 et 92, § 1^{er}.

§ 2. Dans le cas d'une demande de suspension en extrême urgence introduite conformément à l'article 17 et dans les conditions visées au § 1^{er}, la suspension peut être ordonnée à titre provisoire par le premier président ou le président, qui est responsable de la section du contentieux administratif, ou par le président de chambre ou le conseiller d'État qu'il désigne à cette fin. Si l'urgence le justifie, cette suspension provisoire peut être ordonnée sans que les parties ou certaines d'entre elles aient été entendues. L'arrêt qui ordonne la suspension provisoire convoque les parties dans les quinze jours ouvrables devant l'assemblée générale qui statue sur la confirmation de la suspension.

Le premier président, président, président de chambre ou conseiller ne peut traiter la demande de suspension en extrême urgence conformément à l'alinéa 1^{er} que s'il a justifié par son diplôme qu'il a passé l'examen de docteur, de

(95) Civ. Bruxelles (4^e ch.), 19 septembre 2013, *A.P.*, 2014, pp. 95 et s.

(96) Loi du 19 juillet 2012 «modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la demande de personnes établies dans les communes périphériques», *M.B.* du 22 août 2012. À propos de cette modification législative, voy. not. J. VELAERS, «De splitsing van de kieskring BHV en de bijzondere regelingen voor de randgemeenten: de bevoegdheid van de algemene vergadering van de Raad van State, de benoeming van de burgemeesters en de *stand still*», *op. cit.*, pp. 172-187 ; N. BONBLED, «Minorités linguistiques», *op. cit.*, pp. 573-590, spéc. pp. 580-583 ; B. BLERO, «Les réformes liées à la scission de BHV : la pacification communautaire, la communauté métropolitaine et le refinancement de Bruxelles», *op. cit.*, pp. 11-19.

licencié ou de master en droit dans la langue dans laquelle l'affaire doit être traitée conformément au titre VI, chapitre II, section 1^{re}.

§ 3. Par dérogation aux articles 20 et 90, § 2, l'examen de l'admissibilité d'un recours en cassation qui relève des compétences de l'assemblée générale en vertu du § 1^{er} est effectué conjointement par le premier président et le président. En cas de désaccord entre ces derniers, le recours en cassation est renvoyé à l'assemblée générale. En cas d'absence ou d'empêchement du premier président ou du président, il est remplacé à la présidence par le plus ancien des présidents de chambres ayant justifié par leur diplôme qu'ils ont passé l'examen de docteur, de licencié ou de master en droit dans la même langue, ou à défaut, par le plus ancien des conseillers ayant justifié par leur diplôme qu'ils ont passé l'examen de docteur, de licencié ou de master en droit dans la même langue.

§ 4. Toute partie adverse ou intervenante qui est établie dans une des communes visées à l'article 7 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative peut demander que l'affaire soit renvoyée à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif lorsque les conditions suivantes sont cumulativement remplies :

1° l'objet de la demande, la difficulté ou le recours est localisé ou localisable dans ces communes ;

2° la demande en est faite dans l'intitulé du premier acte de procédure que la partie dépose ;

3° la législation linguistique est en cause.

En cas d'une telle demande, l'affaire est renvoyée d'office à l'assemblée générale, à moins que la chambre saisie constate, par ordonnance, qu'il n'est manifestement pas satisfait à la condition d'établissement prévue à l'alinéa 1^{er} ou les conditions visées à l'alinéa 1^{er}, 1° ou 2°. Cette ordonnance est immédiatement communiquée, avant toute poursuite de la procédure, au premier président et au président, qui peuvent chacun décider de renvoyer l'affaire devant l'assemblée générale. En cas d'absence ou d'empêchement du premier président ou du président, il est remplacé à la présidence par le plus ancien des présidents de chambres ayant justifié par leur diplôme qu'ils ont passé l'examen de docteur, de licencié ou de master en droit dans la même langue, ou à défaut, par le plus ancien des conseillers ayant justifié par leur diplôme qu'ils ont passé l'examen de docteur, de licencié ou de master en droit dans la même langue.

Si l'assemblée générale est d'avis que les conditions visées à l'alinéa 1^{er} ne sont pas remplies, elle renvoie l'affaire à une chambre, conformément aux dispositions du titre VI, chapitre II, section 1^{re}, sans préjudice du renvoi éventuel à l'assemblée générale en application des articles 91 et 92, § 1^{er}.

§ 5. L'auditeur général et l'auditeur général adjoint désignent, chacun dans son rôle linguistique, un membre de l'auditorat pour participer à l'instruction de l'affaire traitée par l'assemblée générale conformément au présent article. Les deux membres de l'auditorat ainsi désignés établissent ensemble un rapport et donnent chacun leur avis lors de l'audience publique à la fin des débats.

Les articles 21, alinéa 6, et 30, § 3, ne sont d'application que si les deux membres de l'auditorat concluent soit que le recours est irrecevable ou doit être rejeté, soit que l'acte ou le règlement doit être annulé.

§ 6. S'il y a lieu de statuer par un seul et même arrêt sur plusieurs affaires, dont une au moins est pendante devant l'assemblée générale conformément aux §§ 1^{er} à 4, la jonction peut en être ordonnée conjointement par le premier président et le président, soit d'office, soit à la demande de l'auditeur général ou de l'auditeur général adjoint, soit à la demande des parties.

§ 7. Les articles 21*bis*, § 2, et 30, § 2 et § 2*bis*, alinéa 3, première phrase, ne sont pas applicables aux affaires qui, en vertu des §§ 1^{er} et 4, sont traitées par l'assemblée générale.

Pour sa part, l'article 95 des lois coordonnées «sur le Conseil d'État» dispose désormais que :

«§ 1^{er}. L'assemblée générale est présidée par le premier président ou, à son défaut, par le président du Conseil d'État. À leur défaut, la présidence est exercée par le plus ancien des présidents de chambre présents ou, le cas échéant, des conseillers présents.

§ 2. Toutefois, lorsque l'assemblée générale est saisie en application de l'article 93, elle est présidée alternativement par le premier président et par le président en fonction de l'inscription au rôle.

Une affaire qui, conformément à l'article 93, § 4, est renvoyée à l'assemblée générale est pour l'application de l'alinéa 1^{er}, considérée comme inscrite au rôle à la date du renvoi, à la suite des affaires inscrites au rôle à cette date.

§ 3. Si plusieurs affaires qui sont pendantes devant l'assemblée générale en vertu de l'article 93 sont jointes conformément à l'article 93, § 6, la présidence est assurée par le premier président ou le président, qui, avant la jonction, était appelé à présider l'affaire la première inscrite au rôle.

§ 4. En cas d'absence ou d'empêchement du premier président ou du président qui est appelé à présider l'assemblée générale en application des §§ 2 et 3, il est remplacé à la présidence par le plus ancien des présidents de chambres ayant justifié par leur diplôme qu'ils ont passé l'examen de docteur, de licencié ou de master en droit dans la même langue, ou à défaut, par le plus ancien des conseillers ayant justifié par leur diplôme qu'ils ont passé l'examen de docteur, de licencié ou de master en droit dans la même langue».

Désormais, l'article 97, alinéa 3, des lois coordonnées «sur le Conseil d'État» dispose, quant à lui, que :

«En cas de parité de voix, lorsque l'assemblée générale est saisie en application de l'article 93, la voix de celui qui préside l'assemblée générale, conformément à l'article 95, §§ 2 à 4, est prépondérante».

Ainsi qu'on peut le lire dans les travaux préparatoires à l'adoption des dispositions en cause, le législateur a ainsi souhaité que «[...] tout le contentieux administratif relatif aux six communes périphériques et aux personnes physiques ou morales qui y sont localisées relève désormais de la compétence de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État» (97).

L'entrée en vigueur de la réforme a été fixée au 14 octobre 2012 et les dispositions qui en sont issues sont applicables aux demandes, difficultés et recours introduits au Conseil d'État après cette date (98).

Parce que relatives à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État et entrées en vigueur à la date du 14 octobre

(97) Proposition de loi «modifiant les lois sur le Conseil d'État», Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1563/1, p. 1.

(98) Art. 8 de la loi du 19 juillet 2012 «modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la demande de personnes établies dans les communes périphériques», préc.

2012, ces dispositions ne peuvent, par l'effet de l'article 160, alinéa 3, de la Constitution, être modifiées que par une loi spéciale.

54. En marge de la révision de l'article 160 de la Constitution et au-delà de l'insertion d'un article 13*bis* dans la Nouvelle loi communale et des insertions et modifications apportées aux lois coordonnées «sur le Conseil d'État», le législateur fédéral modifie les articles 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 «de réformes institutionnelles» et 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 «relative aux institutions bruxelloises»⁽⁹⁹⁾.

L'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 janvier 1980 s'exprime, désormais, de la façon suivante :

«Les décrets, règlements et actes administratifs des communautés et des régions et les actes, règlements et ordonnances des pouvoirs locaux ne peuvent porter préjudice aux garanties existantes au 14 octobre 2012 dont bénéficient les francophones dans les communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, ainsi que celles dont bénéficient les néerlandophones, les francophones et germanophones dans les communes citées à l'article 8 des mêmes lois».

L'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 est, quant à lui, désormais libellé de la façon suivante :

«Les ordonnances, règlements et actes administratifs des institutions visées aux articles 1^{er} et 60 et les actes, règlements et ordonnances des institutions visées à l'article 48 et des autres pouvoirs locaux ne peuvent porter préjudice au caractère bilingue et aux garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, existantes au 14 octobre 2012».

Dans les travaux préparatoires à l'adoption de ces modifications législatives, les auteurs de la proposition appelée à devenir loi expliquent ce qui suit :

«1. Cette proposition de loi spéciale prévoit que le contenu du “standstill” visé à l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et à l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises est actualisé aux garanties en vigueur au 14 octobre 2012.

La sixième réforme de l'État insère en particulier les nouvelles garanties suivantes, qui requièrent une actualisation du “standstill” :

— par la modification de la loi de pacification communautaire du 9 août 1988, une procédure spécifique relative à la nomination des bourgmestres des six communes périphériques a été élaborée (*Doc.*, Sénat, n° 5-1565/1 — 2011/2012). L'extension du “standstill” a pour effet qu'il ne peut être porté atteinte aux garanties contenues dans cette loi ;

(99) Loi spéciale du 19 juillet 2012 «modifiant l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles» et l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 «relative aux institutions bruxelloises», *M.B.* du 22 août 2012. À propos de cette modification législative, voy. not. J. VELAERS, «De splitsing van de kieskring BHV en de bijzondere regelingen voor de randgemeenten: de bevoegdheid van de algemene vergadering van de Raad van State, de benoeming van de burgemeesters en de *stand still*», *op. cit.*, pp. 197-201 ; N. BONBLED, «Minorités linguistiques», *op. cit.*, pp. 574-580 ; B. BLERO, «Les réformes liées à la scission de BHV : la pacification communautaire, la communauté métropolitaine et le refinancement de Bruxelles», *op. cit.*, pp. 7-10 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 3^e éd., coll. «Précis de la Faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain», Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 417-421.

— par la modification des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, a été consacré le droit de voir le contentieux administratif relatif aux six communes périphériques tranché par l'assemblée générale de la section du contentieux du Conseil d'État lorsque les conditions prévues par cette loi sont remplies (*Doc.*, Sénat, n° 5-1563/1 — 2011/2012). L'extension du “standstill” a pour effet qu'il ne peut être porté atteinte aux garanties contenues dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le “standstill” doit être lu conjointement avec l'article 160 de la Constitution qui prévoira que ces dispositions ne peuvent être modifiées que moyennant une majorité spéciale (*Doc.*, Sénat, n° 5-1564/1 — 2011/2012). Les trois propositions reposent en effet sur la même intention.

Pour ce qui est de la compétence de l'assemblée générale de la section du contentieux du Conseil d'État dans les six communes périphériques, le “standstill” porte tant sur les recours en suspension et en annulation que sur les litiges à l'égard desquels le Conseil d'État dispose d'une compétence de pleine juridiction et sur les recours en cassation administrative. Les recours en cassation administrative contre les décisions des juridictions administratives à l'égard des six communes périphériques peuvent donc être introduits devant l'assemblée générale de la section du contentieux du Conseil d'État. Le “standstill” ne porte en aucun cas préjudice aux juridictions administratives des communautés et des régions existant le 11 octobre 2011, et ce, s'agissant notamment de leur compétence *ratione loci*. Le “standstill” ne s'oppose pas non plus à ce qu'à l'avenir, les communautés et les régions créent de nouvelles juridictions administratives ou étendent les compétences des collèges administratifs existants dans le cadre des compétences implicites dans les conditions prévues à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Pour ce qui est de la compétence *ratione loci* de ces juridictions administratives dans les six communes périphériques, il faudra déterminer *in concreto* et au cas par cas si l'exercice de cette compétence porte atteinte au “standstill”.

Étant entendu que ces lois entrent en vigueur au plus tard le 14 octobre 2012, il est opportun d'étendre le “standstill” aux garanties qui existeront à cette date. C'est pourquoi le “standstill” ne portera que sur les garanties qui existent avant cette date et ne concernera pas les garanties éventuellement créées après le 14 octobre 2012.

Afin de préserver le parallélisme entre l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989, il est opportun d'adapter dans le même sens l'article 5*bis*.

2. En outre, la proposition étend aux pouvoirs locaux l'application de l'obligation de “standstill” visée à l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 et à l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989. La jurisprudence et la doctrine ne confirment pas de manière univoque l'obligation pour les pouvoirs locaux de respecter le “standstill”. La présente proposition énonce clairement que les pouvoirs locaux tombent sous le champ d'application de ces dispositions. La notion de pouvoirs locaux doit être interprétée au sens large. Il s'agit en tout cas des provinces, des communes, des intercommunales, des partenariats intercommunaux, des C.P.A.S., des fabriques d'église et des institutions qui en dépendent.

3. Enfin, la proposition confirme la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État selon laquelle le “standstill” s'applique non seulement aux Régions, mais aussi aux communautés. Dans la mesure où cette question est discutée en doctrine, il est proposé de le prévoir expressément dans les lois spéciales concernées.

Pour ce qui est des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, le “standstill” s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune, à la Commission communautaire française, à la Commission communautaire flamande, à l'agglomération bruxelloise et aux pouvoirs locaux.

4. En dehors des adaptations exposées aux points 1 et 3, aucune modification n'est apportée au "standstill" ».

En modifiant les articles 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles » et 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 « relative aux institutions bruxelloises », le législateur spécial impose aux Régions, aux Communautés et aux pouvoirs locaux de respecter les garanties linguistiques reconnues à certaines catégories de personnes à la date du 14 octobre 2012, au nombre desquelles les garanties bénéficiant aux francophones des communes périphériques, jusqu'à celles accordées par la révision constitutionnelle et les diverses lois du 19 juillet 2012 entrées en vigueur le 14 octobre 2012.

55. La Cour constitutionnelle sera saisie d'un recours en annulation et de questions préjudicielles au sujet de la compatibilité de la nouvelle procédure de nomination des bourgmestres des six communes périphériques.

Par deux arrêts — n^{os} 57/2014 et 58/2014 — rendus le 3 avril 2014, la Cour constitutionnelle jugera que les réformes intervenues par le truchement de la loi spéciale du 19 juillet 2012 sont conformes à la Constitution.

À cette occasion, la Cour précisera notamment que :

— « La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une différence de traitement ou une limitation d'un droit fondamental découlant d'un choix du Constituant lui-même.

Bien que ce choix doive en principe ressortir du texte de la Constitution, les travaux préparatoires peuvent en l'espèce suffire pour faire la clarté concernant ce choix, dès lors qu'il ressort indéniablement des développements précités, et sans que ces propos aient été contredits, que le Constituant non seulement connaissait les dispositions relatives à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, entrées en vigueur le même jour que la révision de l'article 160 de la Constitution, mais qu'il s'est en outre approprié les choix qui en découlent » (100).

— « Ce constat n'implique cependant pas que la disposition attaquée échappe intégralement au pouvoir de contrôle de la Cour [constitutionnelle]. En effet, il ressort de la référence contenue dans le dernier alinéa de l'article 160 de la Constitution que le Constituant n'approuve les choix faits par le législateur qu'en ce qui concerne les "règles sur l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État"; ces règles visent, comme l'exposent les travaux préparatoires [...], tant les compétences nouvelles que les modalités de délibération de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » (101).

Appliquant les principes ainsi dégagés aux critiques qui lui sont soumises, la Cour constitutionnelle jugera notamment que :

— « Dès lors que [l'article 13*bis* de la nouvelle loi communale afférente à la nomination des bourgmestres des communes périphériques] instaure une compétence nouvelle de l'assemblée générale [...], elle concerne manifestement les "règles sur l'assemblée générale" [...] visées à l'article 160, dernier alinéa, de la Constitution et repose sur un choix du Constituant; il n'appartient donc pas à la Cour de contrôler cette disposition au regard de la Constitution.

Étant donné que le Constituant a expressément estimé que les autres principes constitutionnels ne s'opposent pas à ce que l'assemblée générale de la section du

(100) C. const., arrêt n^o 57/2014 du 3 avril 2014, B.7.1.

(101) *Ibid.*, B.7.2.

contentieux administratif du Conseil d'État soit habilitée à statuer sur un refus de nomination d'un bourgmestre dans les communes périphériques, l'octroi de cette compétence ne peut être jugé contraire aux dispositions et principes invoqués dans le moyen»(102).

— «L'effet attaché à l'arrêt par lequel l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État infirme une décision de refus de nomination d'un bourgmestre d'une commune périphérique relève manifestement des "règles sur l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État", visées à l'article 160, dernier alinéa, de la Constitution.

La genèse de la disposition attaquée établit à suffisance que le fait que l'arrêt de l'assemblée générale emporte une nomination définitive constitue un élément inhérent à la nouvelle compétence confiée à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, dans le souci de mettre fin de manière effective aux contestations répétées portant sur des refus de nomination des bourgmestres des communes périphériques.

Étant donné que le Constituant a expressément estimé que les autres principes constitutionnels ne s'opposent pas à ce que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État soit habilitée à statuer sur un refus de nomination d'un bourgmestre dans les communes périphériques, l'octroi de cette compétence et de ses effets ne peut être jugé contraire aux dispositions constitutionnelles invoquées.

Dès lors que la disposition attaquée repose, sur ce point, sur un choix du Constituant, il n'appartient pas à la Cour de contrôler cette disposition au regard de la Constitution»(103).

Il résulte des considérations qui précèdent que l'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale, tel qu'inséré par l'une des lois spéciales du 19 juillet 2012, est jugé conforme à la Constitution, en ce qu'il a été fait sien par celle-ci et, dans cette mesure, qu'il est insusceptible de contrôle.

Mutatis mutandis — et même si la Cour constitutionnelle n'a pas eu à s'exprimer à cet égard —, l'on peut conclure dans le même sens au sujet des dispositions insérées ou modifiées le même jour dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État, que sont les articles 93, et, pour partie, 95 et 97 de ces lois.

II. — L'OBJET DES DÉCISIONS COMMENTÉES

56. Les arrêts que l'on est invité à commenter s'inscrivent dans la longue chronologie qui vient d'être évoquée et sont, à leur tour, exposés suivant la même perspective.

L'on présente, dans l'ordre, les arrêts du Conseil d'État du 20 juin 2014 (A), les arrêts du Conseil d'État du 30 janvier 2017 (B), les arrêts du Conseil d'État du 17 mai 2018 (C), l'arrêt de la Cour de cassation du 6 décembre 2018 (D), les arrêts du Conseil d'État du 2 juillet 2019 (E) et les arrêts du Conseil d'État du 22 septembre 2021 (F).

(102) *Ibid.*, B.9.2.

(103) *Ibid.*, B.10.2 ; égal. C. const., arrêt n° 58/2014 du 3 avril 2014, B.10.2.

A. — *Les arrêts du Conseil d'État du 20 juin 2014*

57. Le premier enseignement jurisprudentiel auquel on a égard est l'œuvre de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Deux arrêts sont rendus à la même date : le 20 juin 2014. Ils s'inscrivent dans le contentieux particulièrement sensible de la nomination des bourgmestres des communes périphériques, dans le cadre de l'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale, tel qu'inséré le 19 juillet 2012.

58. Sur le fondement de la nouvelle compétence juridictionnelle dont elle hérite, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État est saisie du dossier de Madame V. Caprasse, « désignée » bourgmestre par le conseil communal de Kraainem et du dossier de Monsieur D. Thiéry, « désigné » bourgmestre par le conseil communal de Linkebeek.

Tant Madame Caprasse que Monsieur Thiéry voient leur nomination être refusée par le Gouvernement flamand. Celui-ci reproche aux deux « bourgmestres désignés » de n'avoir pas, dans le passé, respecté les lois « sur l'emploi des langues en matière administrative », coordonnées le 18 juillet 1966. De ce fait, les intéressés ne présentent pas les qualités morales requises en vue de bénéficier d'une telle nomination.

En vertu de l'article 13*bis* précité de la Nouvelle loi communale, Madame Caprasse comme Monsieur Thiéry saisissent alors le Conseil d'État d'un « mémoire » par lequel ils demandent à la juridiction de réformer la décision du Gouvernement flamand et de les nommer bourgmestres.

59. Par deux arrêts du 20 juin 2014, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État est appelée à se pencher sur le motif de refus de la nomination des requérants, en d'autres termes, sur les lois « sur l'emploi des langues en matière administrative ». Il s'agit de savoir ce que ces lois prescrivent pour se demander si Madame Caprasse et si Monsieur Thiéry les ont respectées, et s'ils peuvent, en conséquence, être nommés bourgmestres.

Dans les deux arrêts qu'il prononce le 20 juin 2014, le Conseil d'État juge, au sujet des prescriptions prétendument méconnues par Madame Caprasse et par Monsieur Thiéry, que :

« L'article 25 *ne précise pas* la manière selon laquelle l'administration acquiert la connaissance de la langue que l'intéressé utilise. Les articles 26 et 28 *ne précisent pas* de quelle manière "le désir de l'intéressé" que les documents et actes visés dans ces dispositions lui soient délivrés en néerlandais ou en français doit être notifié à l'administration ni de quelle manière correcte l'administration peut ou doit constater ce désir.

Pour vérifier la portée de ces dispositions, il convient de les situer dans le contexte plus large de la réglementation linguistique en Belgique » (104).

(104) C.E. (a.g.), arrêt *Caprasse*, n° 227.775 du 20 juin 2014 ; C.E. (a.g.), arrêt *Thiéry*, n° 227.776 du 20 juin 2014. Nous soulignons.

Après avoir ainsi souligné le manque de clarté des dispositions litigieuses et rappelé, dans la foulée, l'enseignement des arrêts de la Cour constitutionnelle des 10 mars 1998 et 28 octobre 2010, le Conseil d'État considère que :

«[...] L'interprétation des droits des personnes qui résident dans les communes périphériques et qui souhaitent, dans leurs rapports avec l'autorité communale, l'utilisation du français doit être conciliable avec la primauté du néerlandais dans ces communes et avec la volonté du constituant et du législateur spécial qui a toujours été d'affirmer le caractère unilingue de la région de langue néerlandaise, tout en permettant aux particuliers des communes périphériques d'utiliser la langue française dans leurs rapports avec l'autorité communale. Concilier cet unilinguisme avec les facilités ainsi reconnues nécessite donc un juste équilibre entre les intérêts en présence.

Dans ce contexte, d'une part, une large interprétation de ces droits selon laquelle les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français reçoivent automatiquement à nouveau les documents en français par la suite jusqu'à la fin de leurs jours n'est pas conciliable avec cette primauté; d'autre part, l'interprétation qui consiste à exiger de l'intéressé une démarche spécifique chaque fois qu'il souhaite bénéficier de l'usage du français, restreint de manière disproportionnée les droits garantis par les dispositions en cause des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Ces deux interprétations sont donc contraires au droit.

Afin de respecter à la fois la primauté du néerlandais dans la région unilingue néerlandaise et les droits garantis aux particuliers des communes périphériques [aux dispositions en cause], il faut considérer que, à défaut de demande spécifique du particulier lors d'un contact verbal ponctuel ou relativement à un document déterminé, ce qui est toujours possible, l'autorité communale doit se référer à la connaissance qu'elle a de la langue du particulier, mais que celui-ci doit porter son désir d'être servi en français à la connaissance de l'administration à intervalle régulier raisonnable. L'autorité communale doit se référer à ce choix, dont elle ne peut prendre connaissance qu'au moyen d'une lettre que le particulier envoie à l'administration communale ou y dépose à cette fin. Ce choix s'applique pendant un délai raisonnable, à savoir pendant une période de quatre ans, à compter de la réception ou du dépôt de la lettre visée à l'administration communale. Après l'expiration de ce délai de quatre ans, le particulier peut renouveler son choix par une lettre adressée à l'administration communale, chaque fois pour une nouvelle période de quatre ans. L'administration communale doit chaque fois, sans délai, envoyer un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné» (105).

L'enseignement ainsi prodigué par le Conseil d'État est, dès lors, le suivant. Dans les communes périphériques :

- la langue qui a la primauté est le néerlandais ;
- le particulier peut solliciter l'utilisation du français dans ses rapports avec l'autorité communale ;
- le « juste équilibre » entre l'unilinguisme de la région linguistique dans laquelle se trouvent ces communes et les « facilités » reconnues au particulier tient dans le fait que ce dernier, s'il souhaite bénéficier des « facilités » en cause, doit adresser une lettre à l'administration communale, en vue de se les voir appliquer, et qu'il doit réitérer l'opération tous les quatre ans à

(105) C.E. (a.g.), arrêt *Caprasse*, n° 227.775 du 20 juin 2014 ; C.E. (a.g.), arrêt *Thiéry*, n° 227.776 du 20 juin 2014.

compter de la réception ou du dépôt de la lettre à l'administration communale (106).

B. — *Les arrêts du Conseil d'État du 30 janvier 2017*

60. L'enseignement issu des deux arrêts d'assemblée générale du 20 juin 2014 est, depuis lors, celui confirmé par la juridiction administrative.

Il est, une première fois, réitéré par un arrêt du 30 janvier 2017. Dans cet arrêt, le Conseil d'État rappelle les termes des deux arrêts prononcés le 20 juin 2014, pour préciser que le Conseil d'État « confirme cette appréciation pour la présente affaire » (107).

Par un autre arrêt, lui aussi prononcé le 30 janvier 2017, le Conseil d'État, sans expressément rappeler les termes des deux arrêts prononcés le 20 juin 2014, juge — évoquant les dispositions des lois sur l'emploi des langues litigieuses — que :

« [...] le Gouvernement flamand ne devrait pas ignorer l'interprétation qu'il y a lieu de donner depuis, au regard des considérations de l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014 du Conseil d'État, aux droits des personnes qui habitent les communes périphériques » (108).

C. — *Les arrêts du Conseil d'État du 17 mai 2018*

61. Par trois arrêts du 17 mai 2018, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État est appelée à connaître, au contentieux de la suspension, de la régularité de décisions prises par la ministre flamande des Affaires intérieures.

Ces décisions ont pour objet d'annuler, dans le cadre de la tutelle administrative générale, les mesures prises par les communes de Rhode-Saint-Genèse, de Drogenbos et de Wezembeek-Oppem, en vue de mettre en œuvre l'enseignement prodigué, par le Conseil d'État, dans ses deux arrêts précités du 20 juin 2014.

Une telle compétence revient à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, non plus en vertu de l'article 13bis de la Nouvelle loi communale évoquée plus haut, mais en vertu des articles 93 des

(106) Sur les arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 20 juin 2014, voy. not. P. CANNOT, « Raad van State versoept omzendbrief-Peters », *Juristenkrant*, 2014, liv. 293, p. 4 ; F. BOUHON, « Nomination des bourgmestres et contentieux linguistique en périphérie bruxelloise après la sixième réforme de l'État : l'aval de la Cour constitutionnelle et la contribution active du Conseil d'État », *op. cit.*, pp. 1-16, spéc. 11-15 ; M. UYTENDAELE, « Commune périphérique », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, *op. cit.*, pp. 235-244 ; H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, coll. « Les Dossiers du Journal des Tribunaux », Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 164-169 ; X. DELGRANGE, « Le Conseil d'État a retrouvé son bandeau », in P. D'ARGENT, D. RENDERS et M. VERDUSSEN (coord.), *Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 271-286 ; A. DE WEERDT et W. NAUDTS, « Taalkeuke en taalregister in de randgemeenten — Voorgeschiedenis en "compromis à la belge" », *T. Gem.*, 2019/2, pp. 56-57.

(107) Voy. C.E. (a.g.), arrêt *Van Hoobrouck d'Aspre*, n° 237.209 du 30 janvier 2017.

(108) C.E. (a.g.), arrêt *Thiery*, n° 237.211 du 30 janvier 2017.

lois «sur le Conseil d'État» et 16bis et 16ter de la loi spéciale du 8 août 1980 «de réformes institutionnelles». L'article 93 confie, en effet, à l'assemblée générale la compétence de statuer sur la légalité des actes administratifs unilatéraux relatifs aux communes périphériques.

Dans les trois arrêts rendus le 17 mai 2018, le Conseil d'État, tout en s'inscrivant pleinement dans la lignée des arrêts qui précèdent, apporte les précisions suivantes.

La juridiction indique, d'une part, que :

«[...] l'article 30 des lois linguistiques, notamment en ce qu'il prescrit que les actes sont rédigés en néerlandais dans les communes de Rhode-Saint-Genèse et de Wezembeek-Oppeem, ne fait nullement obstacle, de prime abord, à [l']interprétation [qu'elle a donnée des facilités linguistiques dans ses arrêts du 20 juin 2014]».

La juridiction précise, d'autre part, ce qui suit :

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

Elle ajoute :

«Les communes périphériques peuvent certes informer leurs administrés de la possibilité de choisir d'être servis en français et des modalités de ce choix, mais elles doivent se limiter à une communication générale d'intérêt public (via leur site internet, le bulletin d'information communal). Agir autrement, en adressant directement et individuellement une lettre-type ou un rappel aux habitants, les incitant ou les sollicitant à opérer ou à renouveler leur choix pour le français, constitue un acte de prosélytisme linguistique qui est inconciliable avec le caractère unilingue de la région de langue néerlandaise» (109).

D. — *L'arrêt de la Cour de cassation du 6 décembre 2018*

62. Au mois de décembre 2018, c'est, cette fois, la Cour de cassation qui est invitée à se pencher sur la question litigieuse.

La Cour est saisie d'un pourvoi dirigé contre un arrêt de la cour d'appel de Liège rendu le 25 octobre 2016 qui, lui-même, fait suite à un arrêt de la Cour de cassation rendu le 10 janvier 2014.

Dans l'affaire en cause, il est question d'un habitant d'une commune périphérique qui s'est vu adresser, en néerlandais, un avertissement-extrait de rôle et qui s'est, ensuite, vu signifier, toujours en néerlandais, un commandement de payer.

L'auteur de ces envois n'est autre que la Communauté flamande qui, au sens des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», est un service «régional» dont l'activité s'étend aux communes périphériques (110),

(109) C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 241.512 du 17 mai 2018 ; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Drogenbos*, n° 241.513 du 17 mai 2018 ; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Wezembeek-Oppeem*, n° 241.514 du 17 mai 2018. Sur les arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 17 mai 2018, voy. not. D. FRANSEN, « Raad van State fluit Vlaanderen terug over taalvoorkeuren », *Juristenkrant*, liv. 371, p. 7.

(110) Art. 32 des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

et qui, en vertu de ces lois, est tenu d'utiliser, « dans ses rapports avec un particulier, la langue imposée en la matière par les services locaux de la commune où l'intéressé habite » (111).

Par un arrêt du 6 décembre 2018, la Cour de cassation juge ce qui suit :

« En vertu de l'article 36, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, les services de l'exécutif flamand sont, quant aux communes à régime linguistique spécial de leur circonscription, soumis au régime linguistique imposé par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative aux services locaux de ces communes pour les avis, communications et formulaires destinés au public, pour les rapports avec les particuliers et pour la rédaction des actes, certificats, déclarations et autorisations » (112).

La Cour indique que :

« Suivant l'article 7, alinéas 1^{er} et 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem, dénommées communes périphériques, sont dotées d'un statut propre et considérées, en vue de l'application des dispositions suivantes de ces lois, comme des communes à régime spécial » (113).

Elle précise alors que :

« L'article 25, alinéa 1^{er}, des mêmes lois coordonnées dispose que les services locaux établis dans les communes périphériques emploient, dans leurs rapports avec un particulier, la langue que l'intéressé utilise lorsque celle-ci est le néerlandais ou le français » (114).

La Cour en conclut que :

« [...], par dérogation à l'unité linguistique que ces lois coordonnées tendent à réaliser dans chacune des deux grandes régions de la Belgique, l'habitant d'une commune périphérique qui fait connaître à celle-ci qu'il utilise le français a le droit que tant les services locaux établis dans cette commune que les services de l'exécutif flamand utilisent désormais cette langue dans tous les rapports administratifs avec lui, sans qu'il soit requis qu'il exprime son choix à l'occasion d'un rapport administratif concret ni qu'il le réitère, soit lors de chaque rapport ultérieur, soit à intervalles réguliers » (115).

Il résulte de l'arrêt du 6 décembre 2018 que la Cour de cassation adopte une interprétation des facilités linguistiques reconnues aux habitants des communes périphériques qui ne coïncide pas avec l'interprétation retenue par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État à propos des mêmes facilités.

À la différence du Conseil d'État, la Cour de cassation estime que la personne qui a fait connaître à l'administration qu'elle utilisait le français a le droit que tant les services communaux que les services de l'Exécutif flamand utilisent désormais cette langue, sans que l'intéressé ait, à intervalles réguliers, l'obligation de réitérer une telle demande (116).

(111) Art. 34, § 1^{er}, des lois « sur l'emploi des langues en matière administrative », coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

(112) Cass., 6 décembre 2018, C.18.0132.F.

(113) *Ibid.*

(114) *Ibid.*

(115) *Ibid.*

(116) Sur l'arrêt de la Cour de cassation du 6 décembre 2018, voy. not. T. MOONEN et P. CANOOT, « Cassatie legt bommetje onder compromis rond faciliteiten », *Juristenkrant*, 2019,

E. — *Les arrêts du Conseil d'État du 2 juillet 2019*

63. Par quatre arrêts du 2 juillet 2019, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État est, à nouveau, invitée à se prononcer sur la question à l'examen.

À la suite des élections communales qui ont eu lieu le 14 octobre 2018, il est à nouveau question de « bourgmestres désignés » par le conseil communal de chaque commune périphérique concernée, que le Gouvernement flamand refuse de nommer.

La raison avancée par le Gouvernement flamand est la suivante: les « bourgmestres désignés » en cause n'auraient à nouveau pas respecté le régime des facilités linguistiques applicable aux habitants des communes périphériques.

Sans dévier de l'enseignement qui est le sien depuis les arrêts rendus le 20 juin 2014, le Conseil d'État répète, encore et toujours, l'interprétation qu'il donne au dispositif des facilités en cause.

Dans le sillage des trois arrêts rendus le 17 mai 2018, la juridiction rappelle, par ailleurs, que :

« [...] l'article 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, plus particulièrement en ce qu'il prescrit que les actes sont rédigés en néerlandais [dans les communes de Rhode-Saint-Genèse et de Wezembeek-Oppem], ne fait nullement obstacle à cette interprétation » (117).

Elle souligne aussi que :

« [...] l'interprétation que la décision attaquée reproche [aux bourgmestres désignés concernés] "selon laquelle il suffirait de communiquer tous les quatre ans par écrit à l'administration communale dans quelle langue un particulier d'une commune périphérique souhaite être servi et ensuite de charger l'administration communale de tenir à jour ces données dans un registre linguistique" est conforme à ce que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a déjà admis à maintes reprises à cet égard dans ses arrêts précités et à ce qu'elle admet également dans la présente espèce » (118).

Il résulte de ces considérations que, par les quatre arrêts qu'il rend le 2 juillet 2019, le Conseil d'État infirme les décisions du Gouvernement flamand déferées à sa censure, en sorte que sont respectivement nommés bourgmestres des communes de Rhode-Saint-Genèse, Wezembeek-Oppem, Drogenbos et Linkebeek, Messieurs P. Rolin, F. Petit, A. Calmeyn et Y. Ghequiere (119).

liv. 382, p. 1 ; M. NATUS, « De interpretatie van de bestuursstaalwet in de randgemeenten: de recente rechtspraak van de Raad van State kritisch bekeken en een voorstel tot alternatief », *op. cit.*, pp. 2-28, spéc. pp. 24-25 ; A. DE WEERDT et W. NAUDTS, « Taalkeuke en taalregister in de randgemeenten — Voorgeschiedenis en "compromis à la belge" », *op. cit.*, pp. 57-58.

(117) C.E. (a.g.), arrêt *Rolin*, n° 245.052 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Petit*, n° 245.053 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Calmeyn*, n° 245.054 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Ghequiere*, n° 245.055 du 2 juillet 2019.

(118) C.E. (a.g.), arrêt *Rolin*, n° 245.052 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Petit*, n° 245.053 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Calmeyn*, n° 245.054 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Ghequiere*, n° 245.055 du 2 juillet 2019.

(119) Sur les arrêts rendus par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État le 2 juillet 2019, voy. not. S. HENNAU, « Noot bij Raad van State 2 juli 2019, nrs 245.052-245.055 — De benoeming van de burgemeesters in de randgemeenten: Raad van State bevestigt compromishouding », *T. Gem.*, 2019/4, pp. 209-218 ; M. NATUS,

F. — *Les arrêts du Conseil d'État du 22 septembre 2021*

64. Par cinq arrêts du 22 septembre 2021, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État est, à nouveau, appelée à connaître — cette fois au contentieux de l'annulation — de la régularité de décisions prises par la ministre flamande des Affaires intérieures.

Ces décisions ont pour objet d'annuler, dans le cadre de la tutelle administrative générale, différentes mesures prises par les communes de Rhode-Saint-Genèse, de Drogenbos et de Wezembeek-Oppeem, soit en vue de mettre en œuvre l'enseignement prodigué, par le Conseil d'État, relativement aux facilités linguistiques, soit en vue d'organiser les élections communales du 14 octobre 2018, soit en vue d'organiser les élections fédérales, régionales et européennes du 26 mai 2019.

L'on rappelle qu'une telle compétence revient à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, non en vertu de l'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale évoqué plus haut, mais en vertu des articles 93 des lois «sur le Conseil d'État» et 16*bis* et 16*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 «de réformes institutionnelles». L'article 93 confie, en effet, à l'assemblée générale la compétence de statuer sur la légalité des actes administratifs unilatéraux relatifs aux communes périphériques.

Dans les cinq arrêts rendus le 22 septembre 2021, le Conseil d'État, tout en s'inscrivant pleinement dans la lignée des arrêts qui précèdent, apporte les précisions suivantes.

La juridiction relève, d'une part, que :

« Dans la mesure où la décision attaquée qualifie d'illégale la conservation d'une préférence linguistique au motif qu'elle serait contraire à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 “déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers”, la partie requérante observe à juste titre que l'enregistrement des préférences linguistiques ne se fait pas dans les registres de la population, mais bien dans le Registre national ».

Refusant de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle, la juridiction précise, d'autre part, ce qui suit :

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

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

« De interpretatie van de bestuursstaalwet in de randgemeenten: de recente rechtspraak van de Raad van State kritisch bekeken en een voorstel tot alternatief », *op. cit.*, pp. 2-28, spéc. pp. 12 et s.

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

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

À cet égard, la juridiction ajoute :

« Depuis l'arrêt n° 277.775 du 20 juin 2014, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée paritairement sur le plan linguistique et présidée alternativement par un président néerlandophone et un président francophone ayant une voix prépondérante dans les cas visés par l'article 93 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, a interprété à maintes reprises les articles 25, 26, 28 et 30 des lois linguistiques en ce sens que les habitants des communes périphériques concernées peuvent choisir — au moyen d'une lettre — d'être servis en français, ce choix valant pour une période de quatre ans et pouvant ensuite être chaque fois renouvelé pour une nouvelle période de quatre ans.

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

La juridiction conclut en précisant que :

« Selon l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, il n'y a par conséquent pas lieu, en l'espèce, de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle qui porte pour l'essentiel sur l'interprétation jurisprudentielle de la mission qui lui a été spécifiquement confiée » (120).

III. — L'ANALYSE DES DÉCISIONS COMMENTÉES

65. Face à la divergence d'enseignements jurisprudentiels qui vient d'être exposée, c'est le sens de la loi en cause qui pose question (A), lequel doit, par ailleurs, être analysé au regard de la hiérarchie des normes (B).

A. — *Le sens de la loi*

66. Les dispositions en cause dans toutes ou partie des décisions juridictionnelles commentées sont celles consacrées aux articles 25, alinéa 1^{er}, 26, 28, alinéa 1^{er}, et 30, alinéa 1^{er}, des lois « sur l'emploi des langues en matière administrative », coordonnées le 18 juillet 1966.

(120) C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.570 du 22 septembre 2021 ; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Drogenbos*, n° 251.571 du 22 septembre 2021 ; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Wezembeek-Oppeem*, n° 251.572 du 22 septembre 2021 ; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.573 du 22 septembre 2021 ; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.574 du 22 septembre 2021.

L'article 25, alinéa 1^{er}, dispose que :

« Les [...] services locaux emploient dans leurs *rapports* avec un particulier la langue que l'intéressé *utilise* quand celle-ci est le néerlandais ou le français » (121).

L'article 26 dispose que :

« Les services [locaux] *rédigent* en néerlandais ou en français, selon le *désir* de l'intéressé, les certificats, déclarations et autorisations délivrés aux particuliers » (122).

L'article 28, alinéa 1^{er}, dispose que :

« Dans les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel, les actes sont rédigés en néerlandais ou en français, selon le *désir* de l'intéressé » (123).

Quant à l'article 30, alinéa 1^{er}, il dispose que :

« Dans les communes de Rhode-Saint-Genèse et Wezembeek-Oppem, les actes sont rédigés en néerlandais. Tout intéressé *peut obtenir* du service qui a dressé l'acte, et ce sans frais supplémentaires et sans justifier sa demande, une *traduction certifiée exacte*, valant expédition ou copie conforme » (124).

Des termes utilisés par ces différentes dispositions, il apparaît que le critère de l'*utilisation* de la langue est celui qui prévaut à l'article 25, alinéa 1^{er}, et le critère du *désir* de l'intéressé est celui qui prévaut expressément aux articles 26 et 28, alinéa 1^{er}, et implicitement à l'article 30, alinéa 1^{er} (125).

La question se pose de savoir si la loi, en tant qu'elle recourt à ces critères, est claire (1) ou si elle ne l'est pas (2).

1. *L'hypothèse de la loi claire*

67. Une lecture des dispositions législatives en cause pourrait conduire à la conclusion que la loi est claire et ne requiert aucune interprétation.

L'on procède à cette lecture des textes (a), avant de mesurer si cette lecture trouve un soutien dans l'historique législatif dont ces textes procèdent (b), puis dans la jurisprudence (c), pour en tirer les conséquences qui, alors, s'imposent (d).

a. Les textes

68. Si les dispositions législatives en cause sont claires, le critère de l'*utilisation* de la langue auquel recourt l'article 25, alinéa 1^{er}, signifie que c'est la langue du particulier que l'administration est tenue d'utiliser dans ses rapports avec lui.

En toute logique, l'identification de la langue du particulier implique de s'en remettre au choix de ce dernier qui, sans autre précision dans le texte,

(121) Nous soulignons.

(122) *Ibid.*

(123) *Ibid.*

(124) *Ibid.*

(125) À propos de ces dispositions et de leur portée, dans le cadre d'un examen plus général des règles applicables en matière d'emploi des langues en matière administrative, voy. not. N. BONBLED et P. VANDERNOOT, « Les droits des minorités », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'État*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1637-1819, spéc. pp. 1693-1716.

doit pouvoir exprimer ce choix comme il l'entend. En d'autres termes, si la loi ne consacre rien d'autre que la liberté de choix du particulier, c'est cette liberté qui, seule, gouverne le choix en cause, en ce compris la manière d'exprimer ce choix et la durée pour laquelle ce choix est émis. C'est en sachant que la liberté reconnue au particulier doit aussi lui permettre de revenir, à tout moment, sur le choix qu'il a posé.

69. Toujours dans l'hypothèse où les dispositions législatives sont claires, le critère du *désir* du particulier auquel recourent expressément les articles 26 et 28, alinéa 1^{er}, doit, lui aussi, renvoyer au choix du particulier qui, sans autre précision, doit pouvoir, ici également, s'exprimer de la façon la plus libre, pour quelque durée que ce soit, tout en pouvant être revu à tout moment.

De même, le droit reconnu au particulier, par l'article 30, d'obtenir la traduction en français de tout acte rédigé en néerlandais par les administrations communales concernées — sans frais supplémentaires et sans avoir à justifier sa demande — signifie que le législateur s'en remet à la volonté du particulier sans rien exiger de lui ni quant à la manière d'exprimer son choix, ni quant au caractère, ponctuel ou permanent, du choix émis.

70. Il résulte des considérations qui précèdent que si les dispositions législatives en cause sont claires, le particulier dispose, en toute hypothèse, d'une liberté de choix gouvernant non seulement le choix de la langue proprement dit, mais également les modalités d'exercice de ce choix.

L'affirmation vaut tant pour l'article 25, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées «sur l'emploi des langues en matière administrative», que pour les articles 26, 28, alinéa 1^{er}, et 30, alinéa 1^{er}, du même texte.

b. L'historique législatif

71. La question se pose de savoir si la lecture des dispositions législatives en cause suivant laquelle celles-ci seraient claires en étant comprises de la sorte peut être confirmée à l'examen des travaux préparatoires à l'adoption de ces textes et, plus largement, à l'examen de l'historique législatif ayant conduit à leur adoption.

À notre estime, la lecture de la loi claire n'est ni soutenue ni contredite par les travaux préparatoires et, plus largement, par l'historique législatif.

L'on distingue, à cet égard, la période antérieure à la confection des lois du 8 novembre 1962 et du 2 août 1963 (b.1.) de celle y afférente (b.2.)

b.1. Avant la confection des lois du 8 novembre 1962 et du 2 août 1963

72. À l'aune des développements établis dans la première partie du présent commentaire, il est apparu que la question de l'emploi des langues en matière administrative a nécessité l'adoption successive de trois législations, avant que la loi actuelle ne soit adoptée : la loi du 22 mai 1878 (b.1.1.), la loi du 31 juillet 1921 (b.1.2.) et la loi du 28 juin 1932 (b.1.3.).

b.1.1. La loi du 22 mai 1878

73. L'examen de la loi du 22 mai 1878(126) a permis d'observer que le législateur — qui réglait alors l'emploi des langues des seules administrations nationales et qui recourait, à plusieurs reprises, au terme « correspondance » dans le dispositif du texte adopté — n'avait pas entendu agir dans un esprit d'égalité entre « citoyens wallons » et « citoyens flamands », pour reprendre les termes empruntés par les travaux préparatoires de l'époque(127).

La lecture des travaux préparatoires à l'adoption de cette loi a, quant à elle, permis de constater qu'un député francophone exprima l'idée que si un citoyen d'une province flamande ou de l'arrondissement de Louvain avait utilisé une fois la langue française dans sa correspondance avec un fonctionnaire de l'État, le fonctionnaire était tenu de continuer de lui répondre en français pour le futur, nonobstant l'usage intermittent, par le citoyen en cause, de la langue néerlandaise(128). Mais cette lecture permit aussi de remarquer que cette interprétation du texte ne fut partagée ni par le ministre de l'Intérieur de l'époque ni par d'autres parlementaires, ceux-ci considérant que la loi garantissait le droit au choix de la langue pour une seule et même correspondance, à charge, pour celui qui s'en prévalait, de réitérer ce choix à l'occasion de chaque nouvelle correspondance(129).

74. Il résulte de ces éléments d'information que, déjà en 1878, deux lectures des facilités linguistiques s'affrontent.

Dans les travaux préparatoires, la majeure partie des acteurs politiques s'expriment en faveur du droit au choix de la langue pour une seule et même « correspondance »(130), non en fonction de la liberté la plus absolue du particulier.

Mais l'on relève aussi que le législateur réglait la question pour les seules administrations nationales et n'entendait pas agir dans un esprit d'égalité entre « citoyens wallons » et « citoyens flamands ». Surtout, le texte de la loi du 22 mai 1878 recourait, lui-même, à plusieurs reprises, à la notion de « correspondance »(131), dont il n'est plus question dans les dispositions législatives actuellement en vigueur et qui sont à l'examen.

b.1.2. La loi du 31 juillet 1921

75. L'examen de la loi du 31 juillet 1921(132) a, de son côté, permis d'observer que le législateur n'y réglait plus seulement l'emploi des langues par l'administration nationale, mais aussi l'emploi des langues par d'autres administrations, notamment par l'administration communale(133).

(126) Cf. *supra*, n^{os} 4-8.

(127) Cf. *supra*, n^o 7.

(128) Cf. *supra*, n^o 8.

(129) Cf. *supra*, n^o 8.

(130) Cf. *supra*, n^o 8.

(131) Cf. *supra*, n^o 4.

(132) Cf. *supra*, n^{os} 9-15.

(133) Cf. *supra*, n^o 9.

Cet examen a, par ailleurs, permis de relever que, si la loi en cause établissait le principe de l'unilinguisme dans chaque grand groupe de communes considérées, les auteurs du texte avaient pris soin de garantir un certain nombre d'aménagements, sinon de facilités linguistiques, tempérant le principe tant au profit des habitants de communes parlant le plus fréquemment la langue qui n'était pas celle de la région dans laquelle ces dernières se situaient — les communes dites « égarées » —, qu'au profit des habitants de communes peuplées par une minorité linguistique significative (134).

À cet égard, l'on a observé, que, dans les communes dites « égarées » — lesquelles étaient alors identifiées sur la base d'un recensement décennal —, le choix de retenir « l'autre langue » dans les services intérieurs, pour la correspondance — et, par voie de conséquence, pour l'exercice d'autres droits — reposait sur le conseil communal (135).

L'on a aussi pu noter que les communes qu'on qualifie aujourd'hui de « périphériques » ne faisaient pas partie des communes alors « égarées », dès lors qu'à l'époque, les communes périphériques semblaient ne pas compter de majorité d'habitants parlant le plus fréquemment le français (136).

Il résulte de ces différents éléments d'information qu'en 1921, tant l'objectif du législateur que le dispositif législatif se distinguent de ceux établis en 1878.

b.1.3. La loi du 28 juin 1932

76. Le 28 juin 1932, le législateur est amené à réformer la loi « sur l'emploi des langues », au départ d'un constat qui, lui encore, s'inscrit dans une évolution historique (137).

Les différents aménagements apportés au principe de l'unilinguisme établi par la loi du 31 juillet 1921 n'ont, semble-t-il, pas été favorables à la paix communautaire (138).

Pour tenter de pacifier les relations « dans les communes » jusqu'alors dites « égarées », désormais qualifiées « de la frontière linguistique » (139), le législateur entreprend d'établir un régime juridique défini par ses soins, qui sera d'application dans toutes « les communes dont la majorité des habitants parlent le plus fréquemment, d'après le dernier recensement décennal, une langue différente de celle du groupe linguistique auquel » elles sont rattachées (140). L'on observe qu'à la différence de la loi du 31 juillet 1921, la loi du 28 juin 1932 garantit — cette fois par son fait — le « basculement de langue » tant s'agissant des « services intérieurs » de ces communes, qu'au sujet de « la correspondance » qu'elle envoie (141).

(134) Cf. *supra*, n^{os} 9 à 15.

(135) Cf. *supra*, n^o 11.

(136) Cf. *supra*, n^{os} 9 à 15.

(137) Cf. *supra*, n^{os} 16 à 19.

(138) Cf. *supra*, n^o 16.

(139) Cf. *supra*, n^o 17.

(140) *Ibid.*

(141) *Ibid.*

Des facilités sont, par ailleurs, accordées au particulier « dans les communes où, d'après le dernier recensement décennal, 30 p.c. des habitants ont déclaré parler le plus fréquemment la langue de l'autre région linguistique » (142). C'est ainsi que les administrations sont tenues de « s'adresser » à lui « dans celle des deux langues nationales dont [il a] fait usage ou demandé l'emploi » (143). C'est ainsi que « les actes et certificats » dressés par l'administration devront, quant à eux, être « rédigés dans la langue indiquée par l'intéressé » (144).

77. Il résulte de ces différents éléments d'information qu'en 1932, tant l'objectif du législateur que le dispositif normatif consacré par ce dernier ont, à nouveau, changé. S'agissant des communes dites « de la frontière linguistique » — auparavant « égarées » —, le recensement décennal est toujours d'actualité, mais l'habilitation au conseil communal a disparu, tandis que le « basculement de langue » est, lui, toujours de mise.

Des facilités nouvelles sont reconnues au profit des habitants des communes où plus de trente pourcents de la population déclarent parler le plus fréquemment l'autre langue nationale, qui, selon les travaux préparatoires, sont destinées à éviter « les désagréables incidents qui pourraient naître entre les particuliers et [les] administrations [concernées], si celles-ci ne doivent employer la langue préférée par les premiers que si ceux-ci l'exigent » (145).

Ces facilités nouvelles paraissent s'étendre aux rapports verbaux (146) et, par ailleurs, concerner quatre des six communes qui, aujourd'hui, sont dénommées « communes périphériques » (147).

78. En résumé, compte tenu de l'évolution historique de la législation sur l'emploi des langues, qui rejaillit à la fois sur les objectifs successifs du législateur et sur le dispositif qu'il consacre pour les traduire en termes normatifs, il paraît sinon difficile, en tout cas hasardeux, de se référer aux lois de 1878, de 1921 et de 1932 — ainsi qu'aux travaux préparatoires y afférents —, pour confirmer que les dispositions législatives adoptées en 1962 et 1963 seraient claires.

b.2. *Depuis la confection des lois du 8 novembre 1962 et du 2 août 1963*

79. À la recherche d'éléments permettant de confirmer la thèse selon laquelle les dispositions législatives en cause seraient claires, l'examen des travaux préparatoires à l'adoption des lois du 8 novembre 1962 et du 2 août 1963 est, à coup sûr, un passage obligé (148).

80. L'on rappelle toutefois ce que l'on avait pu épingler dans les travaux préparatoires à l'adoption de la loi du 8 novembre 1962 — qui, l'on s'en

(142) Art. 6, § 4, de la loi du 28 juin 1932, préc.

(143) Art. 7, § 2, de la loi du 28 juin 1932, préc.

(144) Art. 8, § 1^{er}, de la loi du 28 juin 1932, préc.

(145) Projet de loi « relatif à l'emploi des langues en matière administrative », Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. Van Cauwelaert, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1931-1932, n° 67, p. 22.

(146) Cf. *supra*, n° 19.

(147) Cf. *supra*, n° 18.

(148) Cf. *supra*, n°s 20-23.

souvent, met fin au recensement décennal applicable sous l'empire des lois du 31 juillet 1921 et du 28 juin 1932 —.

— Dans le rapport de la Commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants, le ministre de l'Intérieur précisait, tout d'abord, que :

«[...] le projet ne se borne pas à adapter les limites administratives à la frontière linguistique, il tend également à donner un statut raisonnable et durable aux 18 communes de la frontière linguistique que l'on pourrait difficilement appeler des communes unilingues à 100 %.

On ne peut pas dans ces communes négliger les intérêts d'une partie de la population. C'est pourquoi le présent projet accorde à ces minorités ce qu'on appelle "des facilités" ; le Ministre lui préfère l'expression "droits d'accueil".

Ces droits d'accueil concernent le bilinguisme externe ; il est répondu aux particuliers dans la langue qu'ils ont utilisée, l'établissement des certificats et des actes dans la langue de leur choix ainsi que le bilinguisme des agents qui sont en contact avec le public» (149).

— Dans un rapport complémentaire établi par la même Commission, les rapporteurs relevaient, quant à eux, que :

«[...] le régime légal des facilités dans le domaine administratif ne sera obligatoire que temporairement et [...] perdra tout intérêt pratique dans la mesure où le système d'enseignement, adapté à ces régions, portera ses fruits» (150).

81. L'on rappelle, par ailleurs, ce que l'on avait pu épingle dans les travaux préparatoires à l'adoption de la loi du 2 août 1963.

— Dans le Rapport de la Commission de l'Intérieur, l'on pouvait lire que :

«Le résultat du seul recensement organisé (1947) a été farouchement contesté par d'aucuns et le procédé condamné par une majorité. Au surplus, depuis 1932 bien des choses ont changé, notamment l'unilinguisme dans l'enseignement a créé une situation de fait très différente de celle de 1932 ; d'autre part, certaines interprétations données à l'application de la loi du 28 juin 1932 ont été vivement controversées, mais surtout "l'aspect social" de l'emploi des langues a été sensibilisé en Flandre, de plus en plus profondément ; la masse flamande souhaite ardemment, comme une condition de son élévation culturelle, de son homogénéité, la suppression de la "frontière linguistique sociale" qui longtemps a séparé le peuple de son élite» (151).

(149) Projet de loi «modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen», Rapport de la Commission de l'Intérieur du 21 décembre 1961, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1961-1962, n° 194/7, p. 5.

(150) Projet de loi «modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen», Rapport complémentaire de la Commission de l'Intérieur du 9 février 1962, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1961-1962, n° 194/23, p. 3.

(151) Projet de loi «sur l'emploi des langues en matière administrative», Rapport de la Commission de l'Intérieur du 18 juillet 1963, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1962-1963, n° 304, pp. 2-3.

— Dans l'exposé des motifs, l'on pouvait également lire que :

«[...] Le Gouvernement confirme que la présente loi est à l'instar de celle de 1932, une loi de principes qui doit être appliquée avec bonne volonté et le désir de ne pas en énerver l'économie par des interprétations restrictives» (152).

— Toujours dans l'exposé des motifs, l'on pouvait encore lire que :

«Dans les régions de langue française et de langue néerlandaise, il y a des communes qui sont dotées d'un régime spécial en faveur de leurs minorités. Dans l'arrondissement de Verviers, il est des communes dont la population ou une fraction importante de celle-ci parle habituellement un dialecte qui ne se rattache pas au groupe linguistique roman. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement propose un régime permettant une adaptation souple à l'évolution réelle» (153).

— Dans l'avis qu'elle était invitée à rendre au sujet du texte appelé à devenir la loi en cause, la section de législation du Conseil d'État précisait, pour sa part, que :

«Il serait opportun de scinder l'article 9 en deux articles dont l'un traiterait des seuls "actes" et l'autre des certificats, déclarations et autorisations. Ces deux groupes de documents ne sont pas soumis aux mêmes régimes. En effet, les "actes" sont toujours dressés dans la langue de la région, sauf dans les communes de transition où les intéressés ont le choix entre les trois langues usitées en Belgique. Le régime est plus libéral en matière de certificat etc., en ce sens qu'un certain choix est laissé aux intéressés dans d'autres communes encore : entre le néerlandais ou le français dans les onze communes suburbaines, entre le français et l'allemand dans les communes malmédiennes et dans celle de la Région de langue allemande.

En ce qui concerne les "actes" régis par l'article 9, il importe de se référer à la définition donnée au cours des travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1932. Il s'agit au sens le plus large du terme des actes dressés par les services et concernant des particuliers, ainsi que les actes passés entre les services et les particuliers» (154).

82. Il nous paraît, à la lecture de ces différents passages, qu'aucun n'affirme, ni ne contredit l'idée selon laquelle, dans les communes périphériques, la liberté du particulier serait de mise non seulement s'agissant du choix de la langue, mais également s'agissant de la manière d'exprimer ce choix et s'agissant de la durée pour laquelle ce choix serait émis.

Ce constat peut, bien sûr, alimenter l'idée selon laquelle, puisque le législateur ne s'exprime en rien sur le sujet, la liberté la plus entière est de mise. Il peut aussi bien conduire à la conclusion que le législateur n'a pas expressément réglé les modalités d'exercice du choix en cause, en sorte que la loi ne serait pas claire, voire serait incomplète.

De notre point de vue, il résulte ainsi, des considérations qui précèdent, que les travaux préparatoires à l'adoption des lois des 8 novembre 1962 et 2 août 1963 n'empêchent pas d'estimer que les dispositions législatives en

(152) Projet de loi «sur l'emploi des langues en matière administrative», Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1962-1963, n° 331/1, p. 2.

(153) Projet de loi «sur l'emploi des langues en matière administrative», Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1962-1963, n° 331/1, p. 3.

(154) Projet de loi «sur l'emploi des langues en matière administrative», Avis de la section de législation du Conseil d'État du 7 février 1962, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1962-1963, n° 331/1, p. 3.

cause sont claires, tout comme ils n'empêchent pas d'estimer que les dispositions législatives en cause ne sont pas claires, voire sont incomplètes.

c. La jurisprudence

83. Si la lecture des dispositions législatives en cause suivant laquelle celles-ci seraient claires n'est ni soutenue ni contredite par l'examen de l'historique législatif, elle est, par contre, appuyée par diverses décisions de justice.

C'est en ce sens que statue le tribunal de première instance de Bruxelles, dans son jugement du 16 janvier 2003 (155).

C'est également en ce sens que la cour d'appel de Mons s'exprime dans son arrêt, précité, du 21 janvier 2011, à propos de l'article 25, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées. La cour d'appel de Mons juge — on s'en rappelle — que :

« Les termes “la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le français ou le néerlandais” sont parfaitement clairs et ne présentent pas la moindre difficulté d'interprétation. Le verbe “utiliser” est synonyme de l'expression “faire usage” et inclut donc une notion d'effectivité. Le critère légal qui repose sur l'utilisation effective, par un particulier, de la langue française ou de la langue néerlandaise n'implique dès lors nullement l'introduction d'une quelconque demande ou l'expression d'un quelconque souhait ; à plus forte raison, un tel critère ne suppose pas la réitération d'une demande.

[...]

Cette disposition est parfaitement claire et se suffit à elle-même, sans que son ambiguïté puisse être déduite d'une divergence d'interprétation entre respectivement le gouvernement flamand et la Commission permanente de contrôle linguistique.

Le critère légal qui repose sur l'utilisation effective par un particulier de la langue française ou de la langue néerlandaise n'implique nullement l'introduction d'une quelconque demande ou l'expression d'un quelconque souhait de l'administré.

L'autorité administrative flamande a connaissance ou doit avoir connaissance du fait que l'administré utilise la langue française lorsqu'il apparaît que, avant l'enrôlement de la taxe, le contribuable a envoyé une lettre recommandée au siège du pouvoir taxateur, requérant “de façon définitive et permanente l'usage de la langue française dans ses rapports avec l'administration” » (156).

C'est également en ce sens que se prononce la cour d'appel de Liège dans son arrêt, précité, du 25 octobre 2016, lui aussi relatif à l'article 25, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées. Dans cet arrêt, la cour d'appel de Liège confirmera la position exprimée par la cour d'appel de Mons, dans son arrêt du 21 janvier 2011. Elle se référera, pour le surplus, aux arrêts rendus par le Conseil d'État le 20 juin 2014, qui font notamment l'objet du présent commentaire (157).

C'est toujours en ce sens que s'exprime la Cour de cassation dans son arrêt, commenté, du 6 décembre 2018, ici encore à propos de l'article 25, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées. L'on se souviendra que la Cour de cassation juge que :

« Il suit [des articles 7, alinéas 1^{er} et 2, 25, alinéa 1^{er}, et 36, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative] que, par

(155) Cf. *supra*, n° 38.

(156) Cf. *supra*, n° 47.

(157) Cf. *supra*, n° 48.

dérogation à l'unité linguistique que ces lois coordonnées tendent à réaliser dans chacune des deux grandes régions de la Belgique, l'habitant d'une commune périphérique qui fait connaître à celle-ci qu'il utilise le français a le droit que tant les services locaux établis dans cette commune que les services de l'exécutif flamand utilisent désormais cette langue dans tous les rapports administratifs avec lui, sans qu'il soit requis qu'il exprime son choix à l'occasion d'un rapport administratif concret ni qu'il le réitère, soit lors de chaque rapport ultérieur, soit à intervalles réguliers ».

84. Des considérations qui précèdent, il apparaît que la lecture des dispositions législatives en cause qui conduit à penser que celles-ci sont claires, est soutenue, en jurisprudence, par diverses décisions, toutes relatives à l'article 25, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées « sur l'emploi des langues en matière administrative ».

d. Les conséquences

85. La « lecture de la loi claire » se fonde sur des arguments qui ne sont pas inconciliables avec les textes en cause (158).

Elle ne saurait, comme telle, être appuyée par un historique législatif aux accents manifestement circonstanciels (159). Elle n'est, comme telle, ni soutenue ni contredite par les travaux préparatoires à l'adoption des lois des 8 novembre 1962 et 2 août 1963 (160). Elle est, en revanche, confirmée par une partie de la jurisprudence (161).

86. Si l'on considère que la loi est claire, plusieurs conséquences doivent alors être tirées.

87. Une première conséquence tient à la circonstance que les communes périphériques se situent en région de langue néerlandaise, ce que relèvent plusieurs décisions jurisprudentielles (162).

Il résulte, à notre estime, de cet état de fait qu'au cas où le particulier n'aurait pas fait connaître la langue de son choix, l'administration communale pourrait régulièrement présumer que le néerlandais est la langue du particulier, tant que celui-ci ne dément pas cette présomption en faisant usage de la liberté qui lui est reconnue par la loi.

88. Une seconde conséquence tient à la circonstance qu'une loi claire exclut toute interprétation.

Il en résulte que les deux circulaires qui nous occupent dans le cadre des décisions commentées — les circulaires « Peeters » et « Martens » —, qui prétendent interpréter les dispositions législatives en cause, apportent des précisions qui modifient le sens clair des textes qu'elles disent interpréter et

(158) Cf. *supra*, n^{os} 68-70.

(159) Cf. *supra*, n^{os} 72-78.

(160) Cf. *supra*, n^{os} 79-82.

(161) Cf. *supra*, n^{os} 83-84.

(162) Voy. not. C. const., arrêt n^o 26/98 du 10 mars 1998 ; égal. C.E., arrêt *Commune de Kraainem*, n^o 138.860 du 23 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Grégoire*, n^o 138.861 du 23 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n^o 138.862 du 23 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Bolle et consorts*, n^o 138.863 du 23 décembre 2004 ; C.E. (a.g.), arrêt *Caprasse*, n^o 227.775 du 20 juin 2014 ; C.E. (a.g.), arrêt *Thiéry*, n^o 227.776 du 20 juin 2014.

constituent, dès lors, non des circulaires interprétatives, mais des circulaires réglementaires (163).

L'on sait que les circulaires qui sont qualifiées de réglementaires constituent des actes administratifs réglementaires qui, par cela qu'ils ont été confectionnés à la manière d'une circulaire interprétative, présentent diverses irrégularités que la jurisprudence constante du Conseil d'État (164), comme celle des cours et tribunaux (165), censurent.

La lecture de la loi claire entraîne ainsi que les circulaires «Peeters» et «Martens» sont illégales.

2. *L'hypothèse de la loi obscure*

89. Une autre lecture des dispositions en cause pourrait, à l'inverse, conduire à la conclusion que la loi n'est pas claire et requérir, en conséquence, d'être interprétée.

Dans cette perspective, il s'agirait de donner aux différents textes en cause une portée qui se concilierait avec les termes utilisés, lesquels, par hypothèse, ne suffiraient pas à traduire la volonté de leur auteur.

L'on procède à cette lecture des dispositions législatives en cause (a), avant de mesurer si cette lecture trouve un soutien dans l'historique législatif dont ces dispositions procèdent (b), puis dans la jurisprudence (c), pour, alors, en tirer les conséquences qui s'imposent (d).

a. Les textes

90. Les partisans de la lecture d'une loi qui ne serait pas claire ne contestent pas la clarté des critères auxquels recourent les dispositions législatives en cause : le critère de l'*utilisation* de la langue, s'agissant de l'article 25,

(163) Sur la différence entre circulaire interprétative et circulaire réglementaire, voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., op. cit., pp. 268-271. Sur les circulaires, voy. not. K. LEUS, *Pseudo-wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1992, 409 p.; C. DARVIL-FINET, «La circulaire administrative. Nouvelle source formelle de droit?», *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 1982, pp. 137-192; J.-M. FAVRESSE, «Usage et contenu des circulaires administratives», *A.P.*, 1986, pp. 11-16; B. BLÉRO, «À propos de quelques circulaires du Ministre de l'Intérieur en droit des étrangers. Nature du procédé», *R.D.E.*, 1998, pp. 297-316; E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, coll. «Centre d'études constitutionnelles et administratives», Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 123-134; J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 286 et s.; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, vol. 1, op. cit., pp. 396 et s.; P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2016, v^o «Circulaire ministérielle», pp. 123-133; F. BELLE-FLAMME et M. DOUTREPONT, «Les circulaires en droit administratif général et en droit des étrangers : révision d'un "classique" des sources alternatives à l'aune de la théorie des sources du droit», in *Les sources du droit administratif revisitées*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 53-101.

(164) Voy. not. C.E., arrêt *Duchesne*, n^o 40.463 du 23 septembre 1992; égal. C.E., arrêt *Brasseur*, n^o 221.948 du 8 janvier 2013; C.E., arrêt *Ville d'Andenne*, n^o 237.092 du 19 janvier 2017; C.E., arrêt *a.s.b.l. Union des Hôteliers, Restaurateurs, Cafetiers et Traiteurs de Bruxelles et Entreprises assimilées de Bruxelles*, n^o 237.674 du 16 mars 2017.

(165) Voy., à cet égard, Cass., 4 septembre 1995, *R.C.J.B.*, 1998, p. 5 et note R. ERGEC, «Le principe de légalité à l'épreuve des principes de bonne administration»; Cass., 9 mai 1980, *J.T.*, 1981, p. 206; égal. concl. av. gén. J. VELU précéd. Cass., 3 mars 1977, *Pas.*, 1977, I, p. 701; Cass., 11 février 2011 (C.09.0219.F/1); Cass., 4 octobre 2012 (C.11.0620.F).

alinéa 1^{er}; le critère du *désir* du particulier, s'agissant des articles 26, 28, alinéa 1^{er}, et 30, alinéa 1^{er}.

Ils soutiennent, pour ce qui les concerne, que la manière selon laquelle et la durée pour laquelle le choix du particulier prévaut ne sont pas expressément réglées, en sorte qu'il s'imposerait d'interpréter le silence entourant ces questions.

b. Les travaux préparatoires

91. À nouveau, il paraît hasardeux de chercher dans les lois antérieures à celles des 8 novembre 1962 et 2 août 1963, ainsi que dans les travaux préparatoires y afférents, des arguments de texte permettant d'alimenter l'interprétation qui devrait prévaloir au sujet de dispositions qui ont été adoptées dans des circonstances politiques et historiques déterminées (166).

92. L'examen des travaux préparatoires à l'adoption des lois du 8 novembre 1962 et du 2 août 1963 n'est, par ailleurs, pas de nature à venir en aide: à notre meilleure connaissance, aucun passage ne soutient, ni ne contredit la lecture selon laquelle les dispositions législatives ne seraient pas claires (167).

c. La jurisprudence

93. La lecture des textes en cause suivant laquelle ceux-ci imposeraient une interprétation pour, en quelque sorte, révéler comment et pour quelle durée le choix du particulier peut être exprimé est, en revanche, appuyée par diverses décisions de justice.

94. C'est en ce sens que se prononce l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, dans deux arrêts rendus le 20 juin 2014 qui font l'objet du présent commentaire.

Le Conseil d'État juge — l'on s'en souvient — que :

« L'article 25 *ne précise pas* la manière selon laquelle l'administration acquiert la connaissance de la langue que l'intéressé utilise. Les articles 26 et 28 *ne précisent pas* de quelle manière "le désir de l'intéressé" que les documents et actes visés dans ces dispositions lui soient délivrés en néerlandais ou en français doit être notifié à l'administration ni de quelle manière correcte l'administration peut ou doit constater ce désir.

Pour vérifier la portée de ces dispositions, il convient de les situer dans le contexte plus large de la réglementation linguistique en Belgique » (168).

Ayant ainsi souligné le manque de clarté des dispositions litigieuses, le Conseil d'État précise ensuite — l'on s'en rappelle — que :

« [...] L'interprétation des droits des personnes qui résident dans les communes périphériques et qui souhaitent, dans leurs rapports avec l'autorité communale, l'utilisation du français doit être conciliable avec la primauté du néerlandais dans ces communes et avec la volonté du constituant et du législateur spécial qui

(166) Cf. *supra*, n^{os} 72-78.

(167) Cf. *supra*, n^{os} 79-82.

(168) C.E. (a.g.), arrêt *Caprasse*, n^o 227.775 du 20 juin 2014; C.E. (a.g.), arrêt *Thiéry*, n^o 227.776 du 20 juin 2014. Nous soulignons.

a toujours été d'affirmer le caractère unilingue de la région de langue néerlandaise, tout en permettant aux particuliers des communes périphériques d'utiliser la langue française dans leurs rapports avec l'autorité communale. Concilier cet unilinguisme avec les facilités ainsi reconnues nécessite donc un juste équilibre entre les intérêts en présence.

Dans ce contexte, d'une part, une large interprétation de ces droits selon laquelle les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français reçoivent automatiquement à nouveau les documents en français par la suite jusqu'à la fin de leurs jours n'est pas conciliable avec cette primauté; d'autre part, l'interprétation qui consiste à exiger de l'intéressé une démarche spécifique chaque fois qu'il souhaite bénéficier de l'usage du français, restreint de manière disproportionnée les droits garantis par les dispositions en cause des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Ces deux interprétations sont donc contraires au droit.

Afin de respecter à la fois la primauté du néerlandais dans la région unilingue néerlandaise et les droits garantis aux particuliers des communes périphériques [aux dispositions en cause], il faut considérer que, à défaut de demande spécifique du particulier lors d'un contact verbal ponctuel ou relativement à un document déterminé, ce qui est toujours possible, l'autorité communale doit se référer à la connaissance qu'elle a de la langue du particulier, mais que celui-ci doit porter son désir d'être servi en français à la connaissance de l'administration à intervalle régulier raisonnable. L'autorité communale doit se référer à ce choix, dont elle ne peut prendre connaissance qu'au moyen d'une lettre que le particulier envoie à l'administration communale ou y dépose à cette fin. Ce choix s'applique pendant un délai raisonnable, à savoir pendant une période de quatre ans, à compter de la réception ou du dépôt de la lettre visée à l'administration communale. Après l'expiration de ce délai de quatre ans, le particulier peut renouveler son choix par une lettre adressée à l'administration communale, chaque fois pour une nouvelle période de quatre ans. L'administration communale doit chaque fois, sans délai, envoyer un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné» (169).

C'est également en ce sens que se prononce la même assemblée générale du Conseil d'État dans plusieurs décisions subséquentes des 30 janvier 2017, 17 mai 2018, 2 juillet 2019 et 22 septembre 2021 (170), qui, elles aussi, font l'objet du présent commentaire.

95. Des considérations qui précèdent, il apparaît que la lecture des dispositions législatives en cause qui conduit à penser que celles-ci ne sont pas claires, est soutenue, en jurisprudence, par diverses décisions, lesquelles

(169) C.E. (a.g.), arrêt *Caprasse*, n° 227.775 du 20 juin 2014; C.E. (a.g.), arrêt *Thiéry*, n° 227.776 du 20 juin 2014.

(170) Voy. C.E. (a.g.), arrêt *Van Hoobrouck d'Aspre*, n° 237.209 du 30 janvier 2017; C.E. (a.g.), arrêt *Thiéry*, n° 237.211 du 30 janvier 2017; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 241.512 du 17 mai 2018; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Drogenbos*, n° 241.513 du 17 mai 2018; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Wezembeek-Oppeem*, n° 241.514 du 17 mai 2018; C.E. (a.g.), arrêt *Rolin*, n° 245.052 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Petit*, n° 245.053 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Calmeyn*, n° 245.054 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Ghequiere*, n° 245.055 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.570 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Drogenbos*, n° 251.571 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Wezembeek-Oppeem*, n° 251.572 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.573 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.574 du 22 septembre 2021.

sont, selon les cas, relatives aux articles 25, alinéa 1^{er}, 26, 28, alinéa 1^{er}, et 30, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées «sur l'emploi des langues en matière administrative».

d. Les conséquences

96. Si la lecture suivant laquelle les dispositions législatives en cause ne sont pas claires et doivent être interprétées, une question se pose en conséquence : celle de savoir qui est en droit d'interpréter ces dispositions, et avec quelle force.

97. L'interprétation d'une loi fédérale peut, comme on le sait, être authentique (d.1.) ou circonstancielle (d.2.) (171).

d.1. *L'interprétation authentique*

98. Au sujet de l'interprétation authentique, il faut avoir égard à l'article 84 de la Constitution qui dispose que :

«L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi» (172).

De façon analogue, l'article 133 de la Constitution dispose que :

«L'interprétation des décrets par voie d'autorité n'appartient qu'au décret» (173).

Il revient ainsi au législateur d'être celui qui «par voie d'autorité, fixe le sens et la portée d'une disposition légale antérieure» (174), l'idée étant que

(171) Voy. not., à cet égard, F. LEURQUIN-DE VISSCHER, «Article 84», in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge, Lignes & Entreliques*, Bruxelles, Le Cri Essai, 2004, pp. 214-215 ; égal. D. BATSELE, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 265. L'interprétation authentique «par “voie d'autorité” [...] est réalisée par l'auteur de l'acte interprété, par opposition à l'interprétation [circonstancielle] faite par un tiers» (N. B. BERNARD, «Le pouvoir d'interprétation authentique des législateurs», *op. cit.*, pp. 509-510).

(172) Const., art. 84.

(173) Const., art. 133.

(174) J. VELU, *Droit public*, t. I^{er}, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 587. En ce sens, voy. égal. D. RENDERS, *La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral*, coll. «Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain», Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2003, p. 52 ; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge, Regards sur un système institutionnel paradoxal*, 3^e éd., coll. «Faculté de droit de l'U.L.B.», Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 364-367 ; W. VERRIJDT, «De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid», *T.B.P.*, 2007/5, pp. 263-265 ; P. LEWALLE, avec la coll. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, coll. «Faculté de droit de l'Université de Liège», Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 935-939 ; A. ALLEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, pp. 37-39 ; J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 745-747 ; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS et T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, deel 1, Brugge, die Keure, 2015, pp. 161-163 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 3^e éd., *op. cit.*, pp. 115-117 et les réf. citées ; N. B. BERNARD, «Le pouvoir d'interprétation authentique des législateurs», *op. cit.*, pp. 509-510 ; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, Deel II, De machten (de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten)*, Brugge, die Keure, 2019, pp. 363-365 ; C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch Staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2019, p. 222 (voy. égal. ce même ouvrage en français).

«l'autorité qui a fait la règle est celle qui est la mieux à même d'en connaître l'esprit et d'en arrêter le sens» (175).

99. Suivant la section de législation du Conseil d'État, «il est généralement admis qu'une loi interprétative a essentiellement pour objet d'interpréter, d'une manière uniforme et obligatoire pour tous, des dispositions législatives peu claires, qui sont susceptibles d'interprétations en sens divers» (176).

Une conséquence s'en dégage. Puisque l'acte législatif d'interprétation a pour objet de «donner une interprétation obligatoire pour toutes les juridictions et pour tous les justiciables» (177), l'on s'accorde à considérer qu'il «n'a pas pour objet d'ajouter des règles nouvelles à l'ordonnancement juridique existant» (178). Ainsi que le relève la section de législation du Conseil d'État, l'interprétation opère à propos d'une loi ancienne, en manière telle «que celle-ci doit être réputée avoir eu, en tout temps et pour tous, le sens indiqué dans la loi interprétative, quitte, le cas échéant, à affecter, de la sorte, des situations acquises [dans l'intervalle], sans qu'il faille, pour autant, conformément à l'article 7 du Code judiciaire, revenir sur des décisions juridictionnelles entre-temps passées en force de chose jugée» (179).

(175) F. LEURQUIN-DE VISSCHER, «Article 84», *op. cit.*, p. 215.

(176) Voy. not. Avis de la section de législation du C.E. du 1^{er} février 1996 rendu sur un avant-projet de loi «interprétative de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs à l'évolution du bien-être général», *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1995-1996, n° 499/1, p. 13. La section de législation précise qu'à l'occasion «de la révision de l'ancien article 28 de la Constitution» — l'actuel article 84 — le rapport rédigé au nom de la commission compétente du Sénat a souligné, d'une part, que l'interprétation par voie d'autorité n'est pas possible, en principe, si la norme en question est claire et, d'autre part, qu'il ne peut y avoir une telle interprétation que si le sens de la norme concernée peut être douteux (*Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1979, n° 100/25, p. 4). En ce sens, voy. J. BARTHELEMY, «De l'interprétation des lois par le législateur, à propos de l'interprétation de l'article 9, paragraphe 2, de la loi du 9 décembre 1905 par la loi du 14 avril 1908», *R.D.P.*, p. 12, cité par L. PATRAS, *L'interprétation en droit public interne*, Athènes, Théod & Athan. N. Joanides, 1962, p. 113. Il indique que «l'interprétation proprement dite ne consiste pas à remplacer une loi obscure par une loi plus claire, mais à assigner un sens déterminé à la loi obscure, en sorte que la loi nouvelle, à la différence des autres lois, ne se borne pas à régir l'avenir, mais domine tous les actes accomplis entre la loi interprétée et la loi interprétative». Voy. égal. G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. I^{er}, *La technique juridique du droit public français*, Paris, Giard, 3^e éd., 1925, p. 165. Il définit la loi interprétative comme étant «une loi ayant pour objet d'expliquer un texte obscur, de donner à une règle législative une signification précise et non ambiguë»; F. DELPÉRIE, «Au nom de la loi», *J.T.*, 1975, p. 493. Une loi claire ne peut faire l'objet d'une interprétation authentique; il s'agit d'une des conditions d'application de l'article 84 de la Constitution (J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, Deel II, De machten (de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten)*, *op. cit.*, pp. 366-369; voy. encore W. VERRIJDT, «De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid», *op. cit.*, p. 269).

(177) M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge, Regards sur un système institutionnel paradoxal*, *op. cit.*, p. 365. En ce sens, voy. not. Cass., 19 novembre 1996, *A.P.*, 1996, p. 227.

(178) J. VELU, *Droit public*, t. I^{er}, *op. cit.*, p. 588; égal. M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge, Regards sur un système institutionnel paradoxal*, *op. cit.*, p. 365.

(179) Avis de la section de législation du C.E. du 1^{er} février 1996 rendu sur un avant-projet de loi «interprétative de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs à l'évolution du bien-être général», *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1995-1996, n° 499/1, pp. 11-12.

En d'autres mots, « une loi interprétative n'est pas à considérer comme une loi nouvelle proprement dite, dès lors qu'elle doit être réputée faire corps avec le texte interprété, et ce dès que ce dernier a été établi » (180).

100. En l'espèce, il importe de rappeler que l'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques ressortit à la compétence du législateur fédéral, statuant, depuis 1988, à la majorité spéciale (181).

Le constat n'est pas sans importance. L'interprète authentique d'une loi désormais spéciale, n'est pas le législateur ordinaire, mais le législateur spécial.

Concrètement donc, seuls la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi, agissant au bénéfice d'une loi bicamérale intégrale ayant à être adoptée dans le respect des quorums fixés à l'article 4, dernier alinéa, peut procurer aux dispositions législatives en cause une interprétation authentique (182).

Par essence, cette interprétation, si elle devait être conférée, ne constituerait pas une loi nouvelle, mais l'expression de ce que le législateur aurait toujours entendu dire, faisant ainsi corps avec le texte interprété. Elle s'imposerait obligatoirement à chacun : au particulier, à l'administration et au juge (183).

101. L'on mesure cependant que l'adoption d'une telle loi impliquerait un débat communautaire, ponctué d'un compromis imposant que chacun des groupes linguistiques de chacune des chambres législatives fédérales s'y rallie.

Jusqu'à présent, cette piste n'a, semble-t-il, pas été envisagée (184).

(180) *Ibid.*, p. 12; Cass., 20 juin 1854, *Pas.*, 1854, I, p. 279; Cass., 10 juillet 1924, *Pas.*, 1924, I, p. 460; Cass., 20 mai 1935, *Pas.*, 1935, I, p. 252; Cass., 5 octobre 1962, *Pas.*, 1963, I, p. 157; Cass., 20 octobre 1970, *Pas.*, 1971, I, p. 144, cités par la section de législation du Conseil d'État. Voy. égal. M. WALINE, note sous C.E. fr., arrêt *Association des professeurs agrégés des disciplines artistiques*, 7 septembre 1979, *R.D.P.*, 1980, p. 527; F. DELPÉREÉ, « Au nom de la loi », *op. cit.*, p. 493; J.-F. LECLERCQ, « L'interprétation des lois par voie d'autorité », concl. précéd. Cass., 19 novembre 1996, *A.P.*, 1996, p. 222; D. RENDERS, *La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral*, *op. cit.*, p. 53; F. LEURQUIN-DE VISSCHER, « Article 84 », *op. cit.*, p. 215; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, *op. cit.*, p. 365; N. B. BERNARD, « Le pouvoir d'interprétation authentique des législateurs », *op. cit.*, p. 510. La qualification de « loi nouvelle » de la loi interprétative est discutée en doctrine (voy. not. W. VERRIJDT, « De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid », *op. cit.*, pp. 272-273 et les réf. citées).

(181) Voy. art. 129, § 2, 1^{er} tiret, de la Constitution. Cf. *supra*, n° 27.

(182) Art. 77, 3°, de la Constitution.

(183) Voy. not. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 3^e éd., *op. cit.*, p. 116.

(184) À l'occasion de la sixième réforme de l'État, il apparaît, en revanche, que « [...] différentes propositions [...] avaient été formulées par les négociateurs [...] : les notes déposées par le clarificateur Bart De Wever et par le médiateur royal Johan Vande Lanotte [qui] suggéraient un renouvellement de la demande tous les trois ans, tandis que le formateur Elio Di Rupo et le négociateur royal Wouter Beke [qui] avaient proposé de retenir une période de six ans » (F. BOUHON, « Nomination des bourgmestres et contentieux linguistique en périphérie bruxelloise après la sixième réforme de l'État : l'aval de la Cour constitutionnelle et la contribution active du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 12; voy. égal. B. DALLE, « Overzicht van de communautaire onderhandelingen sinds 2007. Straatje zonder eind of de weg naar verandering? », *T.B.P.*, 2011/8-9, pp. 474-481; J. VELAERS, « Territorialiteit versus personaliteit: een never ending story. Recente ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof, de jurisprudentie van de Raad van State et het Vlinderakkoord over de

d.2. *L'interprétation circonstancielle*

102. En l'absence d'une interprétation authentique des dispositions législatives en cause, ce sont les interprétations circonstanciennes qui prédominent.

Au titre des interprètes circonstanciels, l'on identifie, parmi d'autres, l'administration et le juge (185).

C'est en précisant, par ailleurs, que l'interprétation du juge prévaut sur celle de l'administration dans le cadre des litiges dont le juge est saisi. C'est en précisant aussi que le précédent jurisprudentiel constitue une source de droit qui est obligatoire si l'autorité de la chose jugée peut être opposée et facultative si tel n'est pas le cas (186).

d.2.1. L'administration comme interprète circonstanciel

103. Au quotidien, l'administration est tenue d'appliquer les dispositions législatives en cause. L'on songe, ici, en tout particulier, à l'administration flamande et aux administrations des communes périphériques.

104. C'est dans cette perspective que l'administration flamande a cru pouvoir adopter les circulaires « Vanden Brande », « Peeters », « Martens » et « Keulen », expression de son pouvoir d'interprétation circonstancielle — dans l'hypothèse, on le répète, où les dispositions en cause ne sont pas claires —.

Si l'on met de côté les circulaires « Vanden Brande » et « Keulen » — qui sont destinées à des administrations qui ne concernent pas directement les arrêts commentés —, l'on rappelle, à cet égard, que la circulaire « Peeters » est libellée dans les termes suivants :

« [...] Les habitants des communes périphériques et des communes de la frontière linguistique peuvent demander que les contacts avec leur administration communale s'effectuent en français. Les facilités que les L.L.C. accordent doivent toutefois être appliquées restrictivement, ce qui implique que le particulier doit chaque fois demander expressément à pouvoir utiliser le français. En fin de compte, les facilités ont été instaurées afin de promouvoir l'intégration des francophones dans la région de langue néerlandaise.

Dans la pratique, cela signifie que tout service local établi dans les communes à facilités utilise le néerlandais dans ses rapports avec les habitants de ces mêmes communes.

Le français est uniquement utilisé lorsqu'un habitant d'une commune périphérique ou d'une commune de la frontière linguistique en fait chaque fois la demande expresse.

Dans ce contexte, il importe de souligner à nouveau le caractère exceptionnel des facilités. Cela signifie dès lors que les facilités ne sont pas accordées

zesde staathervorming», in J. VELAERS, P. POPELIER, D. SINARDET et B. CANTILLON (dir.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staathervorming?*, Anvers, Intersentia, 2012, p. 100; H. VUYE, «Zes randgemeenten en hun burgmeesters», *op. cit.*, pp. 145-150; H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État: l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, *op. cit.*, p. 168.

(185) Voy., en ce sens, D. BATSELÉ, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 265.

(186) Voy. not. C.E. (a.g.), arrêt *Caprasse*, n° 227.775 du 20 juin 2014; C.E. (a.g.), arrêt *Thiery*, n° 227.776 du 20 juin 2014;

automatiquement et de manière permanente. Elles doivent être demandées à chaque fois. Il est donc exclu que les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français reçoivent automatiquement de nouveau les documents en français par la suite. En effet, l'emploi des langues par un particulier n'est pas un élément statique. On peut supposer que l'intéressé s'est intégré entre-temps et qu'il a du néerlandais une maîtrise suffisante pour accepter qu'on s'adresse à lui en néerlandais, oralement ou par écrit. [...]»(187).

Quant à la circulaire «Martens», elle précise que la circulaire «Peeters» est «applicable par analogie aux C.P.A.S. de la région de langue néerlandaise»(188).

105. C'est dans la même perspective que les administrations des communes de la périphérie ont estimé pouvoir adopter une interprétation différente de celle consacrée par l'administration flamande dans les circulaires «Peeters» et «Martens».

Ainsi, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Linkebeek et le bourgmestre de la commune de Kraainem, Madame Véronique Caprasse, avaient-ils, par exemple, estimé pouvoir interpréter les dispositions législatives en cause en ce sens que «les convocations aux élections communales et provinciales du 14 octobre 2012» pouvaient être adressées «en néerlandais et en français»(189).

Ces interprétations, provenant elles aussi de l'administration, n'ont, en l'espèce, une valeur moindre vis-à-vis de celle procurée par l'administration flamande, que dans la mesure où l'administration flamande se situe à un niveau de pouvoir supérieur à celui des communes périphériques et que, dans le schéma répartiteur de compétences, elle peut imposer son interprétation circonstancielle sur l'interprétation circonstancielle des administrations communales de la périphérie, par le biais du contrôle de tutelle administrative générale(190) ou via la procédure de désignation des bourgmestres des communes périphériques(191).

(187) Omzendbrief BA 97/22 van 16 December 1997 «betreffende het taalgebruik in gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied», pp. 6 et 7.

(188) Cf. *supra*, n° 30.

(189) C.E. (a.g.), arrêt *Thiéry*, n° 227.776 du 20 juin 2014; C.E. (a.g.), arrêt *Caprasse*, n° 227.775 du 20 juin 2014.

(190) Voy. spéc. art. 332 du décret du 22 décembre 2017 «sur l'administration locale» (*M.B.* du 15 février 2018). Pour des cas d'application de la tutelle administrative générale exercée par la Région flamande en matière d'emploi des langues, voy. not. C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 241.512 du 17 mai 2018; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Drogenbos*, n° 241.513 du 17 mai 2018; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Wezembeek-Oppeem*, n° 241.514 du 17 mai 2018.

(191) Voy. art. 13bis de la N.L.C., inséré par l'article 10/1 de la loi du 9 août 1988 «portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux», lui-même inséré par l'article 4 de la loi spéciale du 19 juillet 2012 «portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite «de pacification communautaire») et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes

d.2.2. Le juge comme interprète circonstanciel

106. L'interprétation circonstancielle de l'administration — qu'il s'agisse de l'administration flamande, comme de l'administration communale de la périphérie — n'a cours que pour autant qu'elle ne soit pas contredite par un autre interprète circonstanciel aux pouvoirs supérieurs : le juge.

107. En droit belge, l'on sait que l'action de l'administration est contrôlée par deux ordres de juridictions : l'ordre juridictionnel judiciaire et l'ordre juridictionnel administratif.

Chaque ordre juridictionnel dispose, en la matière, de compétences qui lui sont propres.

En substance, le juge judiciaire connaît de la plupart des litiges portant sur des droits subjectifs de nature civile, d'un certain nombre de litiges portant sur des droits subjectifs de nature politique et de certains litiges portant sur la régularité d'actes administratifs (192). Le juge administratif connaît, pour sa part, de certains litiges portant sur des droits subjectifs de nature politique, de rares litiges portant sur des droits subjectifs de nature civile et de la plupart des litiges portant sur la régularité d'actes administratifs (193).

L'action de l'administration pouvant être à la fois contrôlée par le juge judiciaire et par le juge administratif, chacun des juges est en mesure, dans la sphère de contrôle qui est la sienne, d'imposer sa propre lecture de la loi (194), laquelle requiert ou non une interprétation.

108. En l'espèce, c'est dans ce contexte que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif avait le droit de juger, au contentieux de la nomination des bourgmestres des communes périphériques (195), comme dans celui des actes administratifs des communes périphériques (196), que

institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques », *M.B.* du 22 août 2012. Cf. *supra*, n° 52.

(192) Voy. D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, coll. « Centre Montesquieu d'études de l'action publique », Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 7-10, et les réf. citées.

(193) *Ibid.*, pp. 10-15, et les réf. citées.

(194) Voy., en ce sens, E. SLAUTSKY, « La Cour de cassation s'écarte du Conseil d'État pour interpréter les conditions d'application des "facilités" dans la périphérie bruxelloise », <https://www.justice-en-ligne.be/La-Cour-de-cassation-s-ecarte-du>.

(195) Voy. art. 13bis de la N.L.C., inséré par l'article 10/1 de la loi du 9 août 1988 « portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux », lui-même inséré par l'article 4 de la loi spéciale du 19 juillet 2012 « portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite "de pacification communautaire") et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques », *M.B.* du 22 août 2012. Cf. *supra*, n° 52.

(196) Voy. art. 93 des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.* du 21 mars 1973 ; égal. art. 16bis et 16ter de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles », *M.B.* du 8 août 1980.

les dispositions législatives en cause requéraient une démarche de la part du particulier concerné tous les quatre ans(197).

C'est dans ce même contexte que la Cour de cassation avait le droit de juger, dans le cadre du contentieux fiscal confié aux cours et tribunaux(198), que les dispositions législatives en cause étaient claires et conféraient au particulier le libre choix de la langue qu'il entend privilégier, comprenant la liberté dans la manière d'exprimer ce choix comme dans la durée pour laquelle ce choix est émis(199).

109. Des considérations qui précèdent, il nous paraît que la lecture des dispositions litigieuses qui conduit à considérer que la loi n'est pas claire se fonde également sur des arguments qui ne sont pas inconciliables avec les textes en cause(200). Elle ne saurait, comme telle, être appuyée par un historique législatif aux accents manifestement circonstanciels(201). Elle n'est, comme telle, ni soutenue ni contredite par les travaux préparatoires à l'adoption des lois du 8 novembre 1962 et du 2 août 1963(202). Elle est, en revanche, confirmée par une partie de la jurisprudence(203).

À l'évidence, seule une interprétation authentique du législateur spécial(204) pourrait surclasser l'interprétation circonstancielle retenue par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, d'une part, et la lecture de la loi claire défendue par la Cour de cassation, de l'autre, lesquelles ne sont, dans le système que l'on connaît et suivant l'analyse que l'on peut en faire, pas moins admissibles l'une que l'autre.

C'est en ayant, toutefois, égard au sens de la loi prise isolément, sans tenir compte de la manière dont celle-ci doit être appréhendée pour se concilier aux règles qui lui sont hiérarchiquement supérieures et qui s'imposent à elle, ce que l'on s'emploie, à présent, à examiner.

B. — *Le sens de la loi au regard de la hiérarchie des normes*

110. Pour vérifier si la manière dont le Conseil d'État et la Cour de cassation appréhendent les dispositions législatives en cause est admissible au regard de la hiérarchie des normes, il s'impose d'opérer un double examen : celui de la compatibilité de chacune de ces interprétations ou lecture au regard de la Constitution, d'une part (1), au regard des engagements internationaux de la Belgique, de l'autre (2).

(197) C.E. (a.g.), arrêt *Caprasse*, n° 227.775 du 20 juin 2014 ; C.E. (a.g.), arrêt *Thiéry*, n° 227.776 du 20 juin 2014.

(198) L'article 569, 32°, du Code judiciaire confie expressément aux tribunaux de première instance les « contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt ». L'on précise que « les jugements rendus par le tribunal de première instance dans des contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt sont toujours susceptibles d'appel » (art. 617, al. 3, C. jud.).

(199) Cass., 6 décembre 2018, C.18.0132.F.

(200) Cf. *supra*, n° 66.

(201) Cf. *supra*, n°s 72-78 et 91.

(202) Cf. *supra*, n°s 79-81 et 92.

(203) Cf. *supra*, n°s 93-95.

(204) Cf. *supra*, n° 100.

1. *Le sens de la loi au regard de la Constitution*

111. Dans les quatre arrêts rendus par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État le 2 juillet 2019 et dans les cinq arrêts rendus par cette même assemblée le 22 septembre 2021, il apparaît que la Région flamande — partie adverse — demande à la juridiction que soit posée une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle destinée à interroger le sens des dispositions législatives en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4 du même texte (a).

Dans les quatre arrêts rendus par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État le 2 juillet 2019, il apparaît, par ailleurs, que la Région flamande — partie adverse — demande à la juridiction que soit posée une seconde question préjudicielle à la Cour constitutionnelle destinée à interroger le sens des dispositions législatives en cause au regard des articles 30 et 129 de la Constitution, combinés avec l'article 84 du même texte (b).

L'on se demande, par ailleurs, si ces mêmes dispositions législatives résistent à une confrontation au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus — cette fois — en combinaison avec l'article 6 du Code judiciaire (c).

a. Au regard des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 4 du même texte

112. Selon la Région flamande, la question se pose d'abord de savoir comment l'interprétation des dispositions législatives litigieuses retenue par l'assemblée générale depuis le prononcé des deux arrêts du 20 juin 2014 et préconisée par les requérants « peut être conforme à la primauté du néerlandais dans les communes de la région de langue néerlandaise, dont l'unilinguisme de principe est garanti par l'article 4 de la Constitution » (205).

La Région demande, en conséquence, qu'une question préjudicielle soit posée, libellée de la façon suivante :

« Les articles 25, 26 et 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4 de la Constitution, notamment la primauté de la langue néerlandaise garantie par cet article de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle il suffirait que les particuliers des communes périphériques expriment une seule fois tous les quatre ans le désir d'être servis en français, ce qui impliquerait également que l'une ou l'autre forme d'enregistrement de la préférence linguistique, valable pour quatre ans, est possible dans ces communes ? » (206).

(205) C.E. (a.g.), arrêt *Rolin*, n° 245.052 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Petit*, n° 245.053 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Calmeyn*, n° 245.054 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Ghequiere*, n° 245.055 du 2 juillet 2019.

(206) *Ibid.* L'on note que, dans les cinq arrêts rendus par l'assemblée générale du Conseil d'État, la question préjudicielle suggérée par la Région flamande, qui est, elle aussi, relative aux articles 10 et 11, et 4, combinés, de la Constitution, est libellée un peu différemment : « Les articles 25, 26, 28 et 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, interprétés en ce sens que les habitants des communes définies à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative peuvent choisir indéfiniment une autre langue que le néerlandais, à savoir le français, à la seule condition de réitérer ce choix tous les quatre ans, violent-ils l'article 4 de la Constitution, combiné avec ses articles 10 et [11], dès lors

113. Face à cette demande, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État estime, dans ses arrêts du 2 juillet 2019, que la question «est dénuée de la précision requise»(207).

Au-delà de cette affirmation et des développements y afférents, l'assemblée générale indique aussi, tant dans ses arrêts du 2 juillet 2019 que dans ceux du 22 septembre 2021, que c'est pour «respecter à la fois la primauté du néerlandais dans la région de langue néerlandaise et les droits garantis aux particuliers des communes périphériques» qu'elle tient l'interprétation qui est la sienne, depuis les deux arrêts rendus le 20 juin 2014, pour régulière(208).

Dans l'ensemble de ces arrêts, l'assemblée générale précise encore qu'«Il résulte nécessairement de l'interprétation précitée des dispositions concernées des lois sur l'emploi des langues en matière administrative que l'une ou l'autre forme d'enregistrement de la préférence linguistique, valable pour quatre ans, doit être possible»(209), ajoutant qu'«Une interdiction générale en ce sens ne peut pas se déduire de l'article 4 de la Constitution ni d'une quelconque disposition des lois sur l'emploi des langues en matière administrative»(210) et que «La circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010 ne peut pas non plus justifier une telle interdiction»(211).

114. Pour ce qui nous concerne, l'on ne voit pas en quoi tant l'interprétation donnée aux dispositions législatives en cause par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, que la lecture de la loi claire défendue par la Cour de cassation dans son arrêt du 6 décembre 2018 porteraient atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés à l'article 4 du même texte.

Les articles 10 et 11 consacrent, comme on le sait, les règles d'égalité et de non-discrimination.

qu'est ainsi visé un traitement totalement différent de ces habitants des communes définies à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative par rapport aux autres habitants de la région de langue néerlandaise qui résident dans les autres communes de la région de langue néerlandaise et par rapport aux habitants des autres régions linguistiques, qui doivent tous simplement employer la langue de la région linguistique?» (C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.570 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Drogenbos*, n° 251.571 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Wezembeek-Oppem*, n° 251.572 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.573 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.574 du 22 septembre 2021).

(207) C.E. (a.g.), arrêt *Rolin*, n° 245.052 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Petit*, n° 245.053 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Calmeyn*, n° 245.054 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Ghequiere*, n° 245.055 du 2 juillet 2019.

(208) C.E. (a.g.), arrêt *Rolin*, n° 245.052 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Petit*, n° 245.053 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Calmeyn*, n° 245.054 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Ghequiere*, n° 245.055 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.570 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Drogenbos*, n° 251.571 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Wezembeek-Oppem*, n° 251.572 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.573 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.574 du 22 septembre 2021.

(209) *Ibid.*

(210) *Ibid.*

(211) *Ibid.*

Quant à l'article 4, il dispose que :

«La Belgique comprend quatre Régions linguistiques : la Région de langue française, la Région de langue néerlandaise, la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et la Région de langue allemande.

Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces Régions linguistiques.

Les limites des quatre Régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés».

S'il résulte de l'article 4 que la région de langue néerlandaise est unilingue, tout comme deux autres régions linguistiques, mais à l'exclusion de la quatrième(212), l'article 4 ne constitue qu'une disposition parmi d'autres dans la Constitution, laquelle contient aussi un article 129 qui dispose, pour sa part, que :

«§ 1^{er}. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour : 1° les matières administratives [...];

§ 2. Ces règles ont force de loi respectivement dans la Région de langue française et dans la Région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne : — 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. Pour ces communes, une modification aux règles sur l'emploi des langues dans les matières visées au § 1^{er} ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa [...].

À la lecture de l'article 129 — dont le Constituant lui-même rappelle, en 2012, que le paragraphe 2 «touche aux grands équilibres»(213) —, il apparaît que l'unilinguisme n'est pas absolu et que la Constitution consacre, au même titre que l'unilinguisme — par référence au régime législatif de 1963, préexistant à l'adoption de cette disposition constitutionnelle — un «statut

(212) Sur les divergences d'interprétation relatives à l'article 4 de la Constitution au départ de ce constat, voy. not. A. ALÉN et R. ERGEC, «Le principe de territorialité dans la jurisprudence belge et européenne», *J.T.*, 1998, pp. 785-790; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, pp. 44-52; J. SOHIER, «Chambres flamandes et chambres francophones : divergences et dissonances», in B. BLÉRO (éd.), *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996) — Actes du colloque organisé les 19 et 20 décembre 1996 à la mémoire de Monsieur Paul Tapie, Premier Président du Conseil d'État et Président du Centre de Droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 714-717; S. WEERTS, «Article 4», in M. VERDUSSEN, *La Constitution belge, Lignes et entre-lignes*, op. cit., pp. 32-35; P. VANDERNOOT, «“Droit du sol”, liberté et protection des minorités dans le fédéralisme belge», in *Liber amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 807-845; H. VUYE, «Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State: eenduidig of meerduidig?», op. cit., pp. 9-35; J. VELAERS, «Territorialiteit versus personaliteit: een never ending story. Recente ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof, de jurisprudentie van de Raad van State et het Vlinderakkoord over de zesde staathervorming», op. cit., pp. 61-107; N. GOETHALS, «Het taalgebruik in de randgemeenten: wat met het minderhedenverdrag? De strikte interpretatie van de Belgische taalfaciliteiten in het licht van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden», op. cit., pp. 668-703; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 3^e éd., op. cit., pp. 408-415 et 766-768.

(213) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 5-1564/1, p. 2.

propre»(214) et un «régime spécial»(215), «dans 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», au sein desquelles communes le législateur fédéral, à la majorité spéciale, est, depuis 1988, seul habilité à modifier, notamment, les règles sur l'emploi des langues en matière administrative(216).

Dans ces conditions, il n'est, à notre estime, pas permis de conclure que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, d'une part, la Cour de cassation, de l'autre, opéreraient des interprétations ou lecture de la loi qui seraient contraires à l'article 4 de la Constitution.

Depuis 1963, le législateur a expressément fixé un «statut propre»(217) applicable aux communes périphériques, dont le Constituant autorise, depuis 1988, la modification par l'unique biais d'une loi fédérale adoptée à la majorité spéciale. Au bénéfice de ce «statut propre», il n'est pas question de «règles dérogatoires» ou d'«exceptions» à un principe. Il n'est *a fortiori* pas questions de limites assignées à l'intensité de ce «statut propre» au regard du régime unilingue applicable dans toutes les autres communes de la région de langue néerlandaise. Il est question d'un régime à part entière, distinct d'un autre.

Si l'article 129, § 2, recourt au mot «excepté», c'est en référence, non à un prétendu principe d'unilinguisme auquel le «statut propre» des communes périphériques ferait exception, mais au principe répartiteur de compétences institué à l'article 129, § 1^{er}, qui veut qu'en principe les Communautés flamande et française sont compétentes pour régler l'emploi des langues dans les matières énumérées au paragraphe 1^{er} de l'article 129, le paragraphe 2 faisant exception à ce principe, en précisant que les décrets communautaires ne sont pas d'application dans diverses «communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique»(218).

À cet égard, l'affirmation suivant laquelle «[d]e Franstaligen in de rand wijzen de voorrang van het territorialiteitsbeginsel met betrekking tot de faciliteiten af. Ze zijn van mening dat in sommige gevallen niet het gebied, maar wel het individu bepalend moet zijn voor de taal waarin de betrekkingen met de overheid plaatsvinden»(219) correspond à une certaine lecture des données juridiques, à laquelle on ne peut se rallier :

— il y a, d'une part, que les droits linguistiques reconnus aux francophones dans les six communes périphériques correspondent — ce sont les termes

(214) Art. 7 des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

(215) Art. 8 des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

(216) Nous soulignons. Sur l'article 129 de la Constitution, voy. not. Ch. HOREVOETS, «Article 129», in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge, lignes et entrelignes*, op. cit., pp. 289-292.

(217) Art. 7 des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

(218) Const., art. 129, § 2, premier tiret.

(219) N. GOETHALS, «Het taalgebruik in de randgemeenten: wat met het minderhedenverdrag? De strikte interpretatie van de Belgische taalfaciliteiten in het licht van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden», op. cit., p. 683. L'on note

de la loi — à un «statut propre»(220), lequel est applicable sur des *territoires* constitutionnellement identifiés par l'article 129, § 2, de la Constitution, qui se réfère aux dispositions législatives adoptées en 1963 et qui sont préexistantes à la consécration de la disposition constitutionnelle précitée;

- il y a, d'autre part, que ces droits sont garantis par une loi dont la Constitution a, en 1988, consacré qu'ils ne pouvaient plus être modifiés que par une loi spéciale.

À travers l'article 129, § 2, il n'est ainsi nullement question de remettre en cause l'existence des régions linguistiques, mais d'observer que, dans plusieurs d'entre elles — notamment la région de langue néerlandaise(221) —, un «statut propre» est reconnu aux six communes périphériques et un «régime spécial»(222) à une série d'autres communes, ce qu'avant l'existence des articles 4 et 129 de la Constitution, le législateur avait établi, en 1963, et que le Constituant n'a fait que fossiliser, en 1970, puis bétonner, en 1988.

L'on ne saurait, à cet égard, perdre de vue que si le contenu des droits linguistiques en cause est défini par une loi qui ne peut plus être modifiée qu'à la majorité spéciale(223) — et pas par le Constituant lui-même, mais sur seule habilitation de celui-ci(224) —, les contours de chaque région linguistique sont, eux aussi, définis par une loi qui ne peut plus être modifiée qu'à la majorité spéciale: il s'agit de la même loi(225), également prise sur habilitation de la Constitution(226).

Il en résulte que la règle suivant laquelle les six communes périphériques font partie de la région de langue néerlandaise est d'égale valeur aux règles qui instituent les droits linguistiques en cause: dans les deux cas, il s'agit d'une loi, désormais devenue spéciale. Cette loi devenue spéciale précise, dans son «Chapitre II» — lequel groupe les dispositions définissant l'étendue des régions linguistiques — que les six communes périphériques se voient — précisément sur le plan linguistique — «dotées d'un statut propre»(227), tout aussi territorialement défini. Juridiquement parlant, ce «statut» n'est ni dérogatoire au premier, ni d'exception, mais seulement différent de celui applicable dans les autres communes composant la région linguistique dans laquelle les communes périphériques qui se voient appliquer ce «statut propre» s'inscrivent.

que l'auteur s'appuie, pour exprimer cette pensée, sur différents auteurs dont aucun n'est francophone.

(220) Art. 7 des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

(221) Voy. not. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 3^e éd., *op. cit.*, pp. 411-413.

(222) Art. 8 des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

(223) Art. 25, al. 1^{er}, 26, al. 1^{er}, 28 et 30, al. 1^{er}, des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

(224) Art. 129, §§1^{er} et 2, de la Constitution. Voy. not., à cet égard, Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 3^e éd., *op. cit.*, p. 414.

(225) Voy. art. 3 à 6 des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

(226) Art. 4 de la Constitution.

(227) Art. 7 des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

À supposer — l'on place donc le raisonnement qui suit à titre infiniment subsidiaire — qu'un principe d'unilinguisme serait d'application « dans 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 » — ce qui n'est ni ce que la Constitution, ni ce que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative prescrivent —, il faudrait alors observer ce qui suit :

- à la lecture de l'article 129 de la Constitution, il apparaît, a minima, que des dérogations à ce prétendu principe sont consacrées par la Constitution même : il s'agit notamment des règles en matière d'emploi des langues établies par le législateur de 1963, lesquelles ne peuvent, depuis 1988, plus être modifiées que par le législateur fédéral, à la majorité spéciale ;
- l'habilitation constitutionnelle ainsi conférée au législateur fédéral est établie sans fixer de limites à l'intensité des droits linguistiques reconnus en dérogation du principe d'unilinguisme précité, le Constituant évoquant seulement les communes et groupes de communes « où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la Région dans laquelle ils sont situés » ;
- les seules restrictions à l'habilitation constitutionnelle sont que ces règles dérogatoires s'appliquent dans certaines communes — autrement dit sur certains territoires —, et profitent, s'agissant des droits linguistiques à l'examen, aux habitants qui entendent jouir de ces droits, ce qui ne saurait, en soi, porter atteinte au caractère unilingue de la région de langue néerlandaise consacré par l'article 4 de la Constitution.

115. Dans un sens identique à ce qui précède — et tout comme le juge l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État(228), mais à l'inverse d'arrêts plus anciens rendus par des chambres néerlandaises du Conseil d'État(229) et de la pensée de certains auteurs(230) —, l'on ne voit pas en quoi une « forme d'enregistrement de la préférence linguistique » — d'une durée déterminée comme d'une durée indéterminée — méconnaîtrait, en soi, un texte constitutionnel qui renvoie à un « statut propre », donc distinct de celui applicable sur les autres parties de territoires de la région de langue néerlandaise que les « communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique »(231).

(228) C.E. (a.g.), arrêt *Rolin*, n° 245.052 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Petit*, n° 245.053 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Calmeyn*, n° 245.054 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Ghequiere*, n° 245.055 du 2 juillet 2019 ; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.570 du 22 septembre 2021 ; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Drogenbos*, n° 251.571 du 22 septembre 2021 ; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Wezembeek-Oppem*, n° 251.572 du 22 septembre 2021 ; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.573 du 22 septembre 2021 ; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.574 du 22 septembre 2021.

(229) C.E., arrêt *Commune de Kraainem*, n° 138.860 du 23 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Grégoire*, n° 138.861 du 23 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 138.862 du 23 décembre 2004 ; C.E., arrêt *Bolle et consorts*, n° 138.863 du 23 décembre 2004.

(230) Voy. not. M. NATUS, « De interpretatie van de bestuursstaalwet in de randgemeenten: de recente rechtspraak van de Raad van State kritisch bekeken en een voorstel tot alternatief », *op. cit.*, pp. 21-22.

(231) Const., art. 129, § 2, premier tiret.

La circonstance qu'un recensement linguistique et que l'interrogation des Belges au sujet de leur appartenance linguistique auraient été « abolis » par la loi du 24 juillet 1961 « prescrivant l'exécution en 1961 des recensements généraux de la population, de l'industrie et du commerce » n'est, selon nous, pas de nature à contredire cette affirmation (232). Dans l'exercice des droits linguistiques en cause, il n'est question que d'enregistrer la préférence linguistique dans le cadre de l'exercice de droits spécialement garantis par une législation déterminée, sans, pour autant, rétablir un tel recensement et une telle interrogation — qui, par ailleurs, dans la loi du 24 juillet 1961, ne valait que pour le prochain recensement, dans l'attente d'un « règlement général des problèmes linguistiques » (233). Par ailleurs, à supposer que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative auraient, par le truchement des dispositions législatives en cause, instauré un mécanisme qui reviendrait sur l'abrogation du recensement linguistique et l'interrogation des Belges au sujet de leur appartenance linguistique — ce qui ne nous paraît pas être le cas —, encore faudrait-il observer que ces lois ne se présentent pas comme inférieures, dans la hiérarchie des normes, à la loi du 24 juillet 1961 précitée, et que l'on ne voit pas en quoi, juridiquement, le législateur du passé pourrait avoir condamné le législateur du futur à respecter *ad vitam aeternam* sa volonté propre (234).

Par ailleurs, la circonstance que la loi du 8 août 1983 « organisant un Registre national des personnes physiques » (235) a « exclu la possibilité de l'enregistrement d'un code linguistique », au motif que « le texte même de la loi » contient « la liste limitative des données pouvant être enregistrées » (236), dont le « code linguistique » ne fait « pas partie », n'est, selon nous, pas davantage pertinente (237). La loi du 8 août 1983 correspond à un texte qui règle

(232) Tel est le propos tenu par la Commission permanente de contrôle linguistique, dans un avis relatif à une réclamation dirigée par un habitant d'une commune périphérique à l'encontre du Registre national, au sujet d'une enquête menée par la Vrij Universiteit Brussel pour le compte de la Communauté flamande au sujet de l'activité de jeunes en Flandre (voy. not. C.P.C.L., avis n° 38.136 du 21 décembre 2006). Sur les compétences de la Commission permanente de contrôle linguistique; voy. not. F. GOSSELIN, « Les contrôles administratifs spécifiquement institués par les lois coordonnées du 18 juillet 1966 relatives à l'emploi des langues en matière administrative », *Rev. dr. U.L.B.*, 2008/1, pp. 170-185.

(233) Voy. not. Projet de loi « prescrivant l'exécution en 1961 des recensements généraux de la population, de l'industrie et du commerce », Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1961, n° 78/1, p. 2; égal. Projet de loi « prescrivant l'exécution en 1961 des recensements généraux de la population, de l'industrie et du commerce », Rapport des Affaires économiques et de l'Énergie, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1961, n° 97, pp. 2-3.

(234) Au sujet de l'interdiction faite par le Code civil au législateur d'adopter des lois rétroactives, le Procureur général W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH n'écrivait-il pas que la règle n'est ainsi qu'une « recommandation solennelle faite par le législateur au législateur de l'avenir » (concl. précéd. Cass., 22 octobre 1970, *Pas.*, 1971, I, p. 154). Voy. égal. D. RENDERS, *La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral*, op. cit., p. 78 et les réf. citées; E. VAN BRUSTEM, « L'article 49 de la loi-programme du 9 juillet 2004: loi interprétative, rétroactivité et procédures pendantes au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *R.G.C.F.*, 2006/3-4, p. 145.

(235) *M.B.* du 21 avril 1984.

(236) Art. 3 de la loi du 8 août 1983.

(237) L'on souligne que si l'on rencontre cette éventuelle critique, les propos rapportés entre guillemets — qui sont tenus dans des avis de la Commission permanente de contrôle linguistique — le sont tantôt à propos d'une réclamation dirigée par un habitant d'une

un autre objet que celui dont traitent les lois coordonnées «sur l'emploi des langues en matière administrative»: alors que les dispositions législatives qui nous occupent en matière d'emploi des langues ont vocation à donner, aux habitants francophones des communes périphériques, des droits linguistiques en matière administrative, la loi du 8 août 1983 institue une banque de données — le «Registre National» — utiles à différentes autorités publiques pour l'exercice des missions qui leur sont confiées et leur en autorisant l'accès sous conditions(238). Par ailleurs, à supposer que les lois «sur l'emploi des langues en matière administrative» auraient, par le truchement des dispositions législatives en cause, instauré un mécanisme qui contredirait l'interdiction de tout enregistrement d'un code linguistique dans le Registre national — ce qui ne nous paraît pas non plus être le cas —, encore faudrait-il observer que les lois sur l'emploi des langues ne se présentent pas comme inférieures à la loi du 8 août 1983 précitée dans la hiérarchie des normes puisqu'il s'agit, dans les deux cas, de normes de valeur législative. L'on ne voit, dès lors, pas comment, sans en faire expressément mention dans le texte de la loi du 8 août 1983 et, à tout le moins, dans les travaux préparatoires y afférents, le législateur de 1983 pourrait avoir dérogé aux lois de 1962-1963 qui les précèdent et à l'interprétation qu'en donnait, à l'époque, de façon constante et à l'unanimité, les sections néerlandaise et française de la Commission permanente de contrôle linguistique.

Les considérations qui précèdent s'appliquent à plus forte raison à l'arrêt royal du 16 juillet 1992 «déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers»(239), auquel renvoie une circulaire «Bourgeois» du 7 mai 2010(240). Non seulement cet arrêt présente-t-il un objet qui n'est en rien lié à l'exercice des droits linguistiques en cause, mais il ne prétend, par ailleurs, nullement procurer exécution aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative et ne saurait en rien y déroger, ayant une valeur juridique non plus égale, mais inférieure à ces lois, dans la hiérarchie des normes. L'on note, à cet égard, que, dans les cinq arrêts rendus le 22 septembre 2021, l'assemblée générale constate que les

commune périphérique à l'encontre du Registre national, au sujet d'une enquête menée par la Vrij Universiteit Brussel pour le compte de la Communauté flamande au sujet de l'activité de jeunes en Flandre (voy. C.P.C.L., avis n° 38.136 du 21 décembre 2006), tantôt à propos d'une réclamation dirigée par un habitant francophone de Bruxelles à l'encontre de la Zone de police Bruxelles-Ixelles, dans le cadre de laquelle la Commission constatait que le Chef de Zone évoquait, dans une lettre d'excuses, l'existence d'un régime linguistique mentionné au niveau de l'application «Registre national» (voy. C.P.C.L., avis n° 38.276 du 18 octobre 2007), tantôt encore à propos d'une réclamation dirigée par une restauratrice établie à Bruxelles à l'encontre de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, dans le cadre de laquelle la Commission constatait que l'Agence évoquait, en réponse à une demande de renseignements de la Commission, l'existence d'un code linguistique dans la banque de données de l'Agence (voy. C.P.C.L., avis n° 39.046 du 30 mai 2008).

(238) Art. 1^{er} et 2 de la loi du 8 août 1983. Voy. not. Projet de loi «organisant un Registre national des personnes physiques», Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1981-1982, n° 296/1, pp. 2-3; égal. Projet de loi «organisant un Registre national des personnes physiques», Rapport de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1982-1983, n° 513/6, pp. 1-4.

(239) *M.B.* du 15 août 1992.

(240) Omzendbrief BB-2010/03 du 7 mai 2010 «aangaande het verbod op registratie van taalvoorkeur», qui semble n'avoir pas été publiée au *M.B.*

décisions des communes périphériques en cause « ne prévoient pas d'enregistrer les préférences linguistiques dans les registres de la population, mais bien dans le Registre national » (241).

116. Il résulte des considérations qui précèdent que les dispositions législatives en cause, telles qu'interprétées par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État ou lues par la Cour de cassation, ne violent, selon nous, ni les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 4 du même texte, ni l'article 4 pris isolément (242).

b. Au regard des articles 30 et 129 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 84 du même texte

117. Dans l'argumentation qu'elle fait valoir dans le cadre des affaires ayant conduit aux quatre arrêts rendus par le Conseil d'État le 2 juillet 2019, la Région flamande expose, par ailleurs, que les requérants considèrent :

« que l'interprétation que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a donnée dans ses arrêts n^{os} 227.775 et 227.776 du 20 juin 2014 aux dispositions précitées des lois sur l'emploi des langues en matière administrative est l'unique interprétation correcte et qu'ils attribuent ainsi à cette assemblée le pouvoir d'interpréter par voie d'autorité les lois précitées, alors que seul le législateur est compétent à cet égard » (243).

La Région ajoute que, selon elle :

« [...] l'assemblée générale de la section du contentieux administratif n'a pas la compétence pour ajouter des conditions aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative précitées, alors que "c'est [...] ce qu'elle a précisément fait dans les arrêts n^{os} 227.775 et 227.776 du 20 juin 2014" » (244).

Dans la mesure où le Conseil d'État se rallierait au point de vue des requérants, la Région flamande « estime qu'il ne saurait être statué [...] sans interroger d'abord la Cour constitutionnelle comme suit » :

« L'article 13bis de la nouvelle loi communale viole-t-il les articles 30 et 129 de la Constitution, combinés avec l'article 84 de la Constitution, dans l'interprétation (i) qui confère au Conseil d'État le pouvoir de prendre des mesures concernant l'emploi des langues en matière administrative, notamment en interprétant les articles 25, 26 et 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative en ce sens qu'il suffirait que les particuliers des communes périphériques doivent exprimer une seule fois tous les quatre ans le désir d'être servis en français et que donc l'une ou l'autre forme d'enregistrement de la procédure linguistique, valable pour quatre ans, est possible, et (ii) qui commande d'attribuer en outre à cette interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative le

(241) Voy. C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n^o 251.570 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Drogenbos*, n^o 251.571 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Wezembeek-Oppem*, n^o 251.572 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n^o 251.573 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n^o 251.574 du 22 septembre 2021.

(242) Voy., pour une analyse différente, M. NATUS, « De interpretatie van de bestuurs-taalwet in de randgemeenten: de recente rechtspraak van de raad van State kritisch bekeken en een voorstel tot alternatief », *op. cit.*, pp. 2-28.

(243) C.E. (a.g.), arrêt *Rolin*, n^o 245.052 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Petit*, n^o 245.053 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Calmeyn*, n^o 245.054 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Ghequiere*, n^o 245.055 du 2 juillet 2019.

(244) *Ibid.*

caractère d'une interprétation par voie d'autorité qui s'impose à tous, alors que seul le législateur fédéral a le pouvoir de régler l'emploi des langues en matière administrative et d'interpréter par voie d'autorité les lois sur l'emploi des langues en matière administrative ? » (245).

118. Face à ces demandes, l'assemblée générale répond ce qui suit :

« 16.3. C'est le rôle d'une haute juridiction, comme le Conseil d'État, de statuer sur des divergences dans l'interprétation des lois applicables aux affaires qui lui sont soumises, afin de mettre fin à l'insécurité juridique en la matière.

Il en est d'autant plus ainsi en l'espèce, où la solution du litige a été précisément confiée à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée paritairement sur le plan linguistique, pour mettre fin — selon les arrêts n^{os} 57/2014 et 58/2014 du 3 avril 2014 de la Cour constitutionnelle — aux contestations répétées, apparues ces dernières années, concernant des refus de nomination de bourgmestres des communes périphériques. Il a été recouru à cette fin à une loi spéciale qui a inséré la procédure concernée dans la loi du 9 août 1988 “portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux”, laquelle loi a pour objectif général d'assurer la pacification entre les communautés.

16.4. En s'acquittant ainsi, en application de cette procédure, de sa mission consistant à statuer sur le refus de nommer le requérant bourgmestre d'une commune périphérique, l'assemblée générale ne réglemente pas l'emploi des langues en matière administrative et ne donne pas davantage une interprétation “authentique” aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative

Par conséquent, la seconde question préjudicielle proposée se fonde sur une prémisse erronée.

Au demeurant, la question ne vise essentiellement qu'à remettre en cause la constitutionnalité de la jurisprudence du Conseil d'État » (246).

Dans les cinq arrêts qu'elle prononce le 22 septembre 2021, l'assemblée générale, dans une formulation plus développée encore, ne juge pas autre chose — à propos, il est vrai, de la question préjudicielle que la Région flamande lui propose de poser au sujet de la compatibilité des dispositions législatives en cause avec les articles 10 et 11, et 4, combinés, de la Constitution (247) —.

119. Pour ce qui nous concerne, l'on ne voit pas en quoi tant l'interprétation donnée aux dispositions législatives en cause par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, que la lecture de la loi claire retenue par la Cour de cassation dans son arrêt du 6 décembre 2018 porteraient atteinte aux articles 30, 84 ou 129 de la Constitution.

(245) *Ibid.*

(246) *Ibid.*

(247) C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n^o 251.570 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Drogenbos*, n^o 251.571 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Wezembeek-Oppeem*, n^o 251.572 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n^o 251.573 du 22 septembre 2021; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n^o 251.574 du 22 septembre 2021.

L'on a rappelé plus haut ce que prescrivait l'article 129 de la Constitution(248). En tant que cette disposition consacre, par voie de référence, un «statut propre»(249) au profit des communes périphériques et un «régime spécial»(250) au bénéfice d'autres communes, et en tant qu'elle permet au seul législateur spécial de modifier les droits reconnus, depuis 1963, dans ces «statut» et «régime», aux habitants de ces communes, l'on ne voit pas en quoi la lecture ou interprétation des dispositions législatives en cause violeraient cette prescription.

L'article 30 de la Constitution dispose, pour ce qui le concerne, que :

«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».

La disposition ainsi libellée, qui garantit la liberté de l'emploi des langues en Belgique, autorise le législateur à aménager cette liberté dans les domaines énumérés par cette disposition(251). C'est précisément sur cette base constitutionnelle, combinée avec l'article 129 précité, que le législateur a établi les règles dont l'interprétation ou la lecture sont en cause. Dans la mesure où l'article 30 ne restreint pas l'intensité des règles qui peuvent être adoptées dans les domaines limitativement énumérés, l'on ne voit pas en quoi il serait porté atteinte à l'article 30 de la Constitution. Il y a plus. L'article 30, première phrase, de la Constitution — qui garantit la liberté d'emploi des langues — est le principe, les articles 30, seconde phrase, et 129 renvoyant à des domaines où la liberté cède le pas à des exceptions(252), qui sont de stricte interprétation(253). Les droits linguistiques en cause, qui s'inscrivent dans un «statut propre»(254), confèrent des libertés dont peuvent jouir les habitants qui le souhaitent dans des aires territoriales précises. Ils ne sauraient ainsi être interprétés de façon restrictive au nom de l'unilinguisme applicable dans d'autres aires territoriales, fussent-elles plus nombreuses, d'une même région linguistique. Un «principe d'unilinguisme» serait-il d'application dans les communes à «statut propre» et à «régime spécial» — ce que l'on pense juridiquement inexact —, encore faudrait-il observer que ce prétendu principe d'unilinguisme constitue une exception à la liberté d'emploi des langues consacrée par l'article 30 de la Constitution. Il en résulte que l'exception à l'exception, que deviendrait alors le «statut propre» applicables dans les

(248) Cf. *supra*, n° 114.

(249) Art. 7 des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

(250) Art. 8 des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

(251) Voy. not. S. WEERTS, «Article 30», *op. cit.*, pp. 116-117; N. BONBLED et S. WEERTS, «La liberté linguistique», *op. cit.*, pp. 1097-1147; D. BATSELE, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 187; I. OPDEBEEK et S. DE SOMER, *Algemeen Bestuursrecht, Grondslagen en beginselen*, 2^e éd., Antwerpen, Intersentia, 2019, p. 507.

(252) J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, *op. cit.*, pp. 214 et 216; N. BONBLED et S. WEERTS, «La liberté linguistique», *op. cit.*, pp. 1125 et 1129-1130; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS et T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, deel 1, *op. cit.*, pp. 621-625, spéc. p. 622.

(253) Voy. not. S. WEERTS, «Article 30», *op. cit.*, p. 117.

(254) Art. 7 des lois «sur l'emploi des langues en matière administrative», coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.* du 2 août 1966.

aires territoriales que constituent les communes périphériques ou le « régime spécial » reconnu dans les communes énumérées à l'article 8 des lois « sur l'emploi des langues en matière administrative », ne saurait être interprétée de façon restrictive, le principe dont ils seraient alors l'exception de l'exception étant la liberté.

Quant à l'article 84 de la Constitution, il dispose, ainsi qu'on l'a déjà relevé, que :

« L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi ».

Comme on a eu l'occasion de le souligner, l'article 84 de la Constitution — tout comme l'article 133 du même texte — identifie l'autorité habilitée à conférer à la loi ou au décret une interprétation authentique, à distinguer des interprétations circonstanciées.

Lorsqu'un juge s'exprime par la voie d'une décision juridictionnelle, il n'interprète nullement de façon authentique — ou comme l'énonce le texte constitutionnel : « par voie d'autorité » — la disposition législative dont il fait usage. Par nature, l'interprétation qu'il procure au texte est circonstanciée. Il en résulte que, même s'il confère à un texte législatif une interprétation à laquelle il juge nécessaire de se référer dans des affaires ultérieures, le juge en cause n'opère jamais qu'une interprétation circonstanciée, qui échappe au champ d'application des articles 84 et 133 de la Constitution, et qui, dès lors, ne saurait contrevenir à ces dispositions.

120. Il résulte des considérations qui précèdent que les dispositions législatives en cause, telles qu'interprétées par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État ou lues par la Cour de cassation, ne violent, selon nous, ni l'article 30, ni l'article 129, ni l'article 84 du même texte.

c. Au regard des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6 du Code judiciaire

121. Au-delà des dispositions constitutionnelles dont il a déjà été fait état à travers l'examen des questions préjudicielles que la Région flamande suggérerait à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État de poser à la Cour constitutionnelle, l'on pourrait encore se demander si les interprétation et lecture opérées des dispositions législatives par le Conseil d'État, d'une part, par la Cour de cassation, de l'autre, ne contreviendraient pas aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 du Code judiciaire.

L'on ne rappelle pas ce que les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent. L'article 6 du Code judiciaire dispose, pour ce qui le concerne, que :

« Les juges ne peuvent prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises ».

En disposant de la sorte, l'article 6 interdit au juge de prononcer ce qu'on a coutume d'appeler des « arrêts de règlement » (255). Sur le fondement de cette

(255) À ce sujet, voy. not. F. OST et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le droit transitoire jurisprudentiel dans la pratique des juridictions belges », *Rev. dr. U.L.B.*, 2002/2, pp. 1-57, spéc. pp. 38-40 ; S. VERSTRAELEN, *Rechterlijk overgangsrecht*, Morsel, Intersentia, 2015,

disposition, le juge est tenu de se prononcer sur le litige dont il est saisi, et sur lui seul (256).

Comme l'écrit toutefois Marc Joassart :

«Cela ne signifie pas pour autant que la motivation d'un jugement ne peut comporter aucune référence à la jurisprudence. L'arrêt qui invoque un précédent jurisprudentiel à l'appui de l'interprétation d'une loi ne confère pas audit précédent la portée d'une disposition générale et réglementaire. Ainsi, le juge qui se réfère à la jurisprudence de la Cour de cassation dans des affaires similaires pour fonder sa décision, n'attribue pas de portée générale réglementaire à cette jurisprudence. Lorsqu'après avoir motivé sa décision le juge se borne à mentionner la jurisprudence de la Cour, il ne statue pas en vertu de cette jurisprudence et ne lui confère pas la nature d'une décision réglementaire. De même, le juge qui indique que la solution qu'il retient est conforme à la doctrine ne confère pas à cette dernière une portée générale et réglementaire» (257).

Il ajoute :

«[...] la mission du juge implique nécessairement la faculté d'interpréter la loi. Le souhait de Montesquieu que "les jugements ne soient jamais qu'un texte précis de la loi" implique que le texte de la loi soit d'une clarté telle qu'il permette de trancher directement le litige, ce qui n'est pas toujours le cas, loin s'en faut. L'article 5 du Code judiciaire interdit d'ailleurs au juge de se retrancher derrière le silence, l'obscurité ou l'insuffisance de la loi pour refuser de statuer. Cette disposition constitue l'un des fondements juridiques permettant au juge de dégager des principes généraux afin de trancher les litiges pour lesquels il n'existe pas de texte légal exprès» (258).

De même, la Cour de cassation juge, au-delà des décisions de justice citées par Marc Joassart pour fonder son point de vue, que :

«Le juge qui interprète une disposition légale et qui applique cette disposition à un cas concret ne statue pas ainsi par voie de disposition générale et réglementaire» (259).

La Cour de cassation juge, par ailleurs, que :

«L'arrêt qui évoque un précédent jurisprudentiel à l'appui de l'interprétation d'une loi ne confère pas audit précédent la portée d'une disposition générale et réglementaire» (260).

pp. 191-198 ; P. MARTENS, «Que reste-t-il de l'article 6 du Code judiciaire ?», in J. DE CODT, B. DECONINCK, D. THIJS et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, *Le Code judiciaire à 50 ans. Et après ? Hommage Ernest Krings et Marcel Strome*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 183-201 ; G. DE LEVAL et F. GEORGES, *Droit judiciaire*, t. 1, *Institutions judiciaires*, 3^e éd., coll. «Faculté de droit de l'Université de Liège», Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 91-92 et 147-151.

(256) C. CAMBIER, *Droit judiciaire civil, Première partie, La fonction de juger*, t. 1^{er}, *La fonction du juge*, Bruxelles, Larcier, 1972, p. 146. En ce sens, voy. égal. P. MARTENS, «Que reste-t-il de l'article 6 du Code judiciaire ?», *op. cit.*, p. 187 ; G. DE LEVAL et F. GEORGES, *Droit judiciaire*, t. 1, *Institutions judiciaires*, *op. cit.*, pp. 147-148.

(257) M. JOASSART, «Le juge civil et la séparation des pouvoirs. Commentaire des arrêts de la cour d'appel de Bruxelles du 21 février 2014 et du 12 septembre 2014», *A.P.*, 2016/4, pp. 439-440, et les réf. citées.

(258) *Ibid.*

(259) Cass., 13 juin 1996, *Pas.*, 1996, I, n° 232, pp. 583-584 (traduction libre d'un extrait de l'arrêt).

(260) Cass., 27 septembre 2000, *Pas.*, 2000, n° 495, pp. 1438-1440 (traduction libre du sommaire).

122. Il résulte de ces considérations qu'en interprétant une loi obscure ou en opérant une lecture de la loi claire, fût-ce, de façon répétée, dans un sens identique, le juge ne méconnaît pas l'article 6 du Code judiciaire: en se référant à des précédents jurisprudentiels — les siens ou ceux d'un autre juge —, il tranche toujours l'affaire dont il est saisi si, dans la résolution de cette affaire, il fait sien — ou réitère la volonté de faire sien — l'enseignement jurisprudentiel auquel il se réfère.

2. *Le sens de la loi au regard des engagements internationaux de la Belgique*

123. À côté de l'examen consistant à se demander si les dispositions législatives en cause sont, ou non, conformes à la Constitution, dans l'interprétation conférée à ces dispositions par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État et dans la lecture du texte clair que retient, pour sa part, la Cour de cassation, un autre examen paraît devoir être opéré: celui de savoir si ces dispositions législatives, ainsi interprétées ou lues, respectent les engagements internationaux de la Belgique.

Sous l'angle considéré, plusieurs dispositions de droit international méritent d'être épinglées. L'on examine successivement celles contenues dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (a), celles établies dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (b), celles consacrées par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (c) et celles fixées par la Charte européenne de l'autonomie locale (d), avant de vérifier si cet ensemble de prescriptions autorise ou non la lecture du texte clair opéré par la Cour de cassation et l'interprétation procurée, par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, aux dispositions législatives en cause (e).

a. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

124. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été signée par la Belgique, le 31 juillet 2001, mais n'a pas été ratifiée à ce jour (261).

Élaborée au sein du Conseil de l'Europe, cette Convention-cadre vise à protéger l'existence de minorités nationales, à garantir le droit, pour ces minorités, de conserver et de développer leur culture, de même qu'à interdire toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale.

125. Plusieurs dispositions de la Convention-cadre ont trait à l'usage d'une langue minoritaire dans les relations avec l'administration (262).

(261) Conseil de l'Europe, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 1^{er} février 1995, STCE n° 157.

(262) J. RINGELHEIM, « La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », in *Les minorités: un défi pour les États*, actes du colloque international (22 et 23 mai 2011), Bruxelles, Académie royale de Belgique, pp. 275-276. Voy. égal. art. 11, § 3, et 14, § 2, de la Convention-cadre. Sur les liens entre la Convention-cadre et les droits linguistiques dans les communes périphériques, voy. not. X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, « La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales », *A.P.*, 2002/2-3, p. 280; J. CLEMENT,

Parmi ces dispositions, une attention particulière doit être portée à l'article 10, § 2, de la Convention-cadre, qui dispose que :

« Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives ».

L'octroi de « facilités linguistiques » aux membres d'une minorité nationale dans les rapports que ceux-ci entretiennent avec l'administration est toutefois subordonné à la réunion de plusieurs conditions (263).

Bien qu'il s'agisse de droits individuels, ces droits linguistiques ne pourront être exercés que si la minorité nationale présente une importance numérique suffisante ou une implantation traditionnelle dans la zone concernée, si ses membres en font la demande et si cette demande répond à un besoin réel.

126. Ces conditions, en ce qu'elles sont appelées à être interprétées, permettent aux États parties de conserver une marge d'appréciation étendue quant à la langue utilisée par l'administration dans ses rapports avec un membre d'une minorité nationale.

Il en va d'autant plus ainsi que les obligations consacrées par l'article 10, § 2, le sont au moyen de formules évasives — « s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible » —, de prime abord, dépourvues d'effet contraignant (264).

127. Si l'article 10, § 2, semble être privé d'effet direct, certains auteurs prêtent, cependant, à cette disposition, un effet de « *standstill* » qui serait de nature à protéger le principe même des facilités, là où ces facilités sont en vigueur (265).

Encore faut-il, alors, avoir égard au fait que la Belgique a, lors de la signature de la Convention-cadre, émis une réserve aux termes de laquelle :

« [...] la Convention-cadre s'applique sans préjudice des dispositions, garanties ou principes constitutionnels et sans préjudice des normes législatives qui régissent actuellement l'emploi des langues. [...] ».

« L'emploi des langues en matière administrative, les facilités et la résolution Nabholz du Conseil de l'Europe. Pas de langue, pas de liberté », *op. cit.*, pp. 190-207 ; T. NIJS, « De mogelijke invloed van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden op het Belgische taalmodel », *Jura Falconis*, 2005-2006/2, pp. 211-241 ; J. VELAERS, « Territorialiteit versus personaliteit: een never ending story. Recente ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof, de jurisprudentie van de Raad van State et het Vlinderakkoord over de zesde staathervorming », *op. cit.*, pp. 103-106 ; N. GOETHALS, « Het taalgebruik in de randgemeenten: wat met het minderhedenverdrag? De strikte interpretatie van de Belgische taalfaciliteiten in het licht van het Kaderverdrag ter bescherming van de nationale minderheden », *op. cit.*, pp. 635-710 ; J. BERNAERTS, « Taalgebruik in bestuurszaken in een rechtsempirisch perspectief: huidige praktijken en uitdagingen. Nood aan een 'nieuw' regelgevend kader? », *T.B.P.*, 2021/5, pp. 256-272, spéc. pp. 267-271.

(263) J. RINGELHEIM, « La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », *op. cit.*, p. 276.

(264) X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, « La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales », *op. cit.*, p. 280.

(265) *Ibid.*, p. 281.

Ainsi que l'écrivent X. Delgrange et S. Van Drooghenbroeck, «[...] en immunisant de la sorte ses normes constitutionnelles et la législation linguistique face à un traité, qui, précisément, place la question linguistique au centre de ses préoccupations, la Belgique vis[ait] en réalité à priver d'effet concret son engagement international [...]»(266).

Cette réserve a toutefois été critiquée, sur le plan juridique, par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa résolution n° 1301, aux termes de laquelle :

«[...] L'Assemblée regrette donc que les autorités belges aient jugé nécessaire d'accompagner la signature de la convention-cadre d'une réserve si large qu'elle risque de priver d'effet la plupart des dispositions de la convention. Si le royaume de Belgique décidait de maintenir, lors de la ratification de la convention, la réserve faite lors de la signature, cela pourrait être considéré comme une violation de la Convention de Vienne, qui interdit aux États d'accompagner la ratification d'une convention de réserves vidant cette convention de son sens»(267).

Si, bien qu'irrégulière, la réserve dont il est question devait être maintenue lors de l'éventuelle ratification de la Convention-cadre, elle serait toutefois sans incidence sur l'effet de «*standstill*» dont il a été question. La raison en est que, la réserve neutralisant les dispositions actuellement contenues dans l'ordre juridique belge, l'effet de *standstill* ne peut bénéficier qu'aux modifications futures de cet ordre (268).

128. Il résulte des considérations qui précèdent que les dispositions législatives de droit belge qui sont en cause dans les décisions juridictionnelles commentées ne sauraient, de prime abord, violer la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, dès lors que cette Convention — dont l'article 10, § 2, pourrait bien être enfreint — n'a pas été ratifiée par la Belgique, a fait l'objet d'une réserve, lors de sa signature, et n'a, semble-t-il, pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne.

b. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

129. Après avoir dû constater que, dans l'état actuel du droit, les dispositions législatives de droit belge qui sont en cause ne peuvent être examinées à l'aune de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, qui n'a pas été ratifiée par la Belgique et qui a même fait l'objet d'une réserve expresse — laquelle semble toutefois contraire au droit international —, l'on se demande, à présent, si la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne consacrerait pas des «droits linguistiques» ou une «liberté linguistique» que les dispositions législatives de droit belge méconnaîtraient dans l'interprétation ou la lecture que feraient d'elles les juridictions ayant rendu les décisions juridictionnelles commentées.

(266) *Ibid.*, p. 282.

(267) Conseil de l'Europe, résolution n° 1301 du 26 septembre 2002, point 4.

(268) X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, «La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales», *op. cit.*, p. 282.

130. C'est dans le domaine pénal que la dimension linguistique de la Convention se révèle de façon apparente. Plusieurs de ces dispositions consacrent, au profit de l'accusé ou de la personne privée de liberté, le droit d'être informé dans une langue qu'il comprend.

L'article 5, § 2, dispose, à cet égard, que :

«Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle».

L'article 6, § 3, a), garantit, de son côté, que :

«Tout accusé a droit notamment à être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui».

131. Les dispositions relatives à la matière pénale mises à part, il faut observer que si le droit d'utiliser la langue de son choix est garanti, dans la sphère privée, par la liberté d'expression consacrée à l'article 10 de la Convention (269), il en va différemment dans les rapports avec l'administration (270).

Dans sa décision *Sabrina Birk-Lévy c. France*, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle, à ce sujet, que :

«[...] aucun article de la Convention ne consacre expressément la "liberté linguistique" en tant que telle. La Commission a notamment considéré que la Convention ne garantissait pas le droit de se servir de la langue de son choix dans les rapports avec l'administration. Plus encore, la Convention ne garantit pas le droit, pour un élu, de se servir de la langue de son choix pour faire des déclarations et exprimer son vote au sein d'une assemblée. La Cour rappelle également que l'intérêt, pour chaque État, d'assurer un fonctionnement normal de son propre système institutionnel revêt incontestablement un caractère légitime. Eu égard au principe de respect des particularités nationales, la Cour n'a pas à prendre position sur la langue de travail d'un parlement national. En effet, ce choix, dicté par des considérations d'ordre historique et politique qui lui sont propres, relève en principe du domaine de compétence exclusive de l'État [...]» (271).

(269) S. PLATON, «Multilinguisme et droits fondamentaux en droit de l'Union européenne», *R.A.E.-L.E.A.*, 2016/3, p. 437. Voy. égal. V. Guset, «Le volet linguistique de la liberté d'expression selon la Cour européenne des droits de l'homme: le long chemin d'une consécration encore inachevée», *R.T.D.H.*, 2013, n° 96, p. 811. Concernant l'utilisation des langues dans le cadre d'une campagne électorale, voy. Cour eur. D.H., arrêt *Sükran Aydin et autres c. Turquie*, arrêt du 22 janvier 2013. Dans cette affaire, la Cour européenne des droits de l'homme juge que : «[...] en principe les États ont le droit de réglementer l'utilisation des langues par les candidats et d'autres personnes pendant les campagnes électorales et, le cas échéant, d'imposer certaines restrictions raisonnables. Cependant, un cadre réglementaire consistant en une interdiction totale de l'emploi de langues non officielles, combinée à des sanctions pénales, ne saurait passer pour compatible avec les valeurs essentielles d'une société démocratique, qui comprennent la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention» (§ 55).

(270) Voy., toutefois, les perspectives esquissées par J. BERNARTS concernant le droit du public à l'information susceptible de découler des articles 2 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (J. BERNARTS, «Taalgebruik in bestuurszaken in een rechtsempirisch perspectief: huidige praktijken en uitdagingen. Nood aan een 'nieuw' regelgevend kader?», *op. cit.*, pp. 260-266).

(271) Cour eur. D.H., affaire *Sabrina Birk-Lévy c. France*, décision du 21 septembre 2010. Voy., à cet égard, O. DUBOS, «Babel mise en abyme: l'Union européenne et les langues minoritaires», in *Europe(s), Droit(s) européen(s): une passion d'universitaire. Liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 154.

À l'aune de cet enseignement jurisprudentiel, l'utilisation d'une langue dans les rapports avec la puissance publique constitue — exception faite des dispositions conventionnelles en matière pénale — un champ de compétence réservé aux États parties, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme refuse de s'immiscer au nom du respect des « particularités nationales » de chaque État.

132. Sans que la question présente un lien direct avec l'exercice de droits linguistiques, la question s'est encore posée de savoir dans quelle mesure le droit à des élections libres, consacré par l'article 3 du Protocole additionnel n° 1, était respecté lorsqu'un électeur francophone habitant l'une des communes périphériques entendait voter pour un candidat francophone qui n'avait d'autre choix, s'il souhaitait appartenir au groupe linguistique français de l'assemblée parlementaire fédérale dont il devenait membre, que celui de ne pas pouvoir intégrer le parlement communautaire flamand pour devoir intégrer le parlement communautaire francophone et, ainsi, ne pas pouvoir peser dans le débat démocratique flamand.

À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme juge ce qui suit :

« 56. Le Gouvernement souligne que rien n'empêcherait les électeurs francophones de l'arrondissement de Hal-Vilvorde d'accorder leurs suffrages, en connaissance de cause, à un candidat lui aussi francophone mais disposé à prêter en néerlandais son serment de parlementaire ; une fois élu, pareil candidat siégerait de plein droit au Conseil flamand et y représenterait ses mandants.

L'argument n'est pas décisif. Sans doute les électeurs ne se définissent-ils pas que par leur langue et leur culture ; des considérations d'ordre politique, économique, social, religieux ou philosophique influent sur leur vote. Les préférences linguistiques jouent cependant un rôle capital dans le choix des citoyens d'un pays comme la Belgique, et spécialement des habitants d'une zone "sensible" telle que les communes de la périphérie de Bruxelles. Or un élu prêtant son serment de parlementaire en néerlandais n'appartiendrait pas au groupe linguistique français de la Chambre ou du Sénat, lequel — comme le groupe néerlandais — joue un rôle important dans les domaines où la Constitution exige une majorité "surqualifiée" (paragraphe 17 ci-dessus).

57. Toutefois, la loi spéciale de 1980 s'insère dans un système institutionnel général de l'État belge, inspiré par le principe de territorialité. Il concerne tant les institutions administratives et politiques que la répartition de leurs compétences et de leurs pouvoirs. Encore inachevée, la réforme en cours cherche à réaliser un équilibre entre les diverses communautés culturelles et régions du Royaume moyennant un ensemble complexe de freins et de contrepoids ; elle a pour but d'apaiser, par la création de structures plus stables et décentralisées, les différends linguistiques au sein du pays. Légitime en soi, ce dessein ressort avec clarté des débats d'un Parlement national démocratique et des majorités massives recueillies, notamment, par ladite loi y compris l'article 29 (paragraphe 22 et 31 ci-dessus).

En examinant le régime électoral en cause, on ne saurait en oublier le contexte global. Il ne se révèle pas déraisonnable si l'on a égard aux intentions qu'il reflète et à la marge d'appréciation de l'État défendeur dans le cadre du système électoral parlementaire belge, marge d'autant plus étendue qu'il s'agit d'un système inachevé et transitoire. Il 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. Une obligation analogue se rencontre dans nombre d'États pour l'organisation de leurs élections. Pareille situation, l'expérience le montre, ne menace

pas forcément les intérêts de ces minorités. Il en va surtout ainsi, en présence d'un système qui dans son ensemble s'inspire de la loi du sol, quand l'ordre politique et juridique fournit des garanties, sous la forme par exemple de l'exigence de majorités qualifiées, contre des modifications intempestives ou arbitraires (paragraphe 17 ci-dessus).

Les électeurs francophones de l'arrondissement de Hal-Vilvorde jouissent des droits de vote et d'éligibilité dans les mêmes conditions légales que les électeurs néerlandophones. Ils ne s'en trouvent point privés par la seule circonstance qu'il leur faut voter soit pour des candidats qui, prêtant leur serment de parlementaire en français, figureront parmi les membres du groupe linguistique français de la Chambre ou du Sénat et siégeront au Conseil de la communauté française, soit pour des candidats qui, optant pour le néerlandais, appartiendront au groupe linguistique néerlandais de la Chambre ou du Sénat et au Conseil flamand. Il ne s'agit pas là d'une limitation disproportionnée, contrecarrant "la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif" (paragraphe 51, 52 et 53 *in fine* ci-dessus).

Dès lors, la Cour constate l'absence de violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (P1-3) considéré isolément» (272).

133. Ce n'est que par l'entremise du principe de non-discrimination garanti par l'article 14 de la Convention que la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à examiner la conformité d'une législation linguistique nationale au regard d'autres droits protégés par la Convention.

Dans l'affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique», dite «Affaire linguistique belge», la Cour a estimé que l'article 7, § 3, de la loi du 2 août 1963 «relative à l'emploi des langues en matière administrative» violait l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 2 du premier protocole additionnel à cette Convention, en ce qu'il empêchait certains enfants, sur le seul fondement de leur résidence, d'accéder aux écoles de langue française existant dans les six communes de la périphérie bruxelloise dotées d'un statut spécial (273).

Hormis cet aspect, le régime linguistique mis en place par la Belgique en matière d'enseignement — notamment le refus de créer ou de subventionner, dans la région de langue néerlandaise, des écoles qui utilisent le français comme langue d'enseignement — n'est pas remis en cause par la Cour qui relève que ces dispositions :

«[...] ont pour but de réaliser l'unité linguistique à l'intérieur des deux grandes régions de la Belgique, dans lesquelles une large majorité de la population ne parle que l'une des deux langues nationales. Cette législation rend difficilement viables des établissements scolaires où l'on enseignerait uniquement dans la langue nationale qui n'est pas celle de la plupart des habitants de la région. En d'autres termes, elle tend, dans la région unilingue néerlandaise, à décourager la création ou le maintien d'écoles où l'enseignement se dispenserait exclusivement en français. On ne saurait considérer une telle mesure comme arbitraire. Elle repose, tout d'abord,

(272) Cour eur. D.H., affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, arrêt du 2 mars 1987, §§ 56-57.

(273) Cour eur. D.H., affaire *relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique c. Belgique*, arrêt du 23 juillet 1968. Voy., à ce propos, J. VERHOEVEN, «Jurisprudence internationale intéressant la Belgique: Cour européenne des droits de l'homme, l'arrêt du 23 juillet 1968 dans l'affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique», *R.B.D.I.*, 1970, pp. 353-384.

sur cet élément objectif que constitue la région. Elle s'inspire en outre d'un intérêt public, celui d'assurer que tous les établissements scolaires dépendant de l'État et existant dans une région unilingue, dispensent leur enseignement dans la langue qui est, au premier chef, celle de la région. Cette partie de la législation ne viole pas les droits de l'individu» (274).

134. Il résulte des considérations qui précèdent que les dispositions législatives de droit belge qui sont en cause dans les décisions juridictionnelles commentées ne sauraient, de prime abord, violer la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sauf via l'article 14 de la Convention combiné à un autre droit, sachant qu'aucune disposition ne consacre de droits spécifiques quant à l'utilisation de langue dans les rapports avec les pouvoirs publics, à l'exception du domaine pénal.

c. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

135. L'examen des dispositions internationales susceptibles de régir l'utilisation de la langue dans les rapports que les citoyens entretiennent avec l'autorité publique impose encore un détour par la Charte européenne des droits fondamentaux.

L'on se demande, ici encore, si l'instrument international en cause garantit des droits dans ce domaine et si les dispositions législatives de droit belge appliquées dans le cadre des décisions juridictionnelles commentées y contreviendraient dans l'interprétation ou la lecture qui en seraient faites.

136. Si elle garantit expressément, en son article 41, § 4, que tout citoyen peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et qu'il doit recevoir une réponse dans la même langue, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne consacre pas de droit similaire au bénéfice des citoyens européens s'adressant aux autorités publiques nationales des États membres.

137. L'article 22 de la Charte dispose, par ailleurs, que :

« L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique ».

Dans un arrêt *Runevic-Vardyn et Wardyn*, la Cour de justice de l'Union européenne, amenée à se prononcer sur le refus d'orthographier le nom de ressortissants européens selon la graphie polonaise, a jugé, en se référant notamment à l'article 22 de la Charte, que :

« [...] aux termes de l'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa, TUE ainsi que de l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, TUE, l'Union respecte également l'identité nationale de ses États membres, dont fait aussi partie la protection de la langue officielle nationale de l'État. Il s'ensuit que l'objectif poursuivi par une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, visant à protéger la langue officielle nationale par l'imposition des règles de graphie prévues par cette langue, constitue, en principe, un objectif légitime susceptible de justifier des restrictions aux droits de libre circulation et de séjour prévus à l'article 21 TFUE et peut être

(274) Cour eur. D.H., affaire *relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*, n^{os} 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63 et 2126/64 du 23 juillet 1968, § 7.

prise en compte lors de la mise en balance d'intérêts légitimes avec lesdits droits reconnus par le droit de l'Union» (275).

Il résulte de l'enseignement jurisprudentiel ainsi rapporté que, si le libellé de l'article 22 de la Charte laisse à penser qu'il garantit un droit fondamental individuel, la Cour de justice semble plutôt se fonder sur cette disposition pour légitimer la protection des langues nationales et la préservation du multilinguisme au sein de l'Union (276).

138. À l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme, c'est par l'entremise du principe de non-discrimination que la Cour de justice de l'Union européenne s'est autorisée à examiner la conformité d'une législation nationale relative à l'emploi des langues au regard, cette fois, du principe de libre circulation des travailleurs.

Dans un arrêt *Bickel et Franz*, la Cour de justice fut amenée à se prononcer sur une législation italienne réservant le droit d'obtenir que la procédure pénale se déroule en allemand aux personnes résidant dans une région déterminée et appartenant au groupe linguistique de cette région (277). Ce droit n'était pas garanti à l'ensemble des personnes de nationalité italienne.

Dans cette affaire, la Cour de justice juge que :

«[...] la possibilité pour les citoyens de l'Union de communiquer dans une langue donnée, avec les autorités administratives et judiciaires d'un État, au même titre que les nationaux, est de nature à faciliter l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner dans un autre État membre. [...] il apparaît que les ressortissants de langue allemande des autres États membres, qui circulent et séjournent dans la province de Bolzano, sont désavantagés par rapport aux ressortissants italiens de langue allemande qui résident dans cette même région. En effet, tandis qu'un ressortissant italien de langue allemande résidant dans la province de Bolzano

(275) C.J.U.E., arrêt *Runevic-Vardyn et Wardyn*, C-391/09 du 12 mai 2011, §§ 86 et 87. Voy. égal., s'agissant de l'article 22 de la Charte, C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Anton Las*, C-202/11 du 16 avril 2013. Dans cette affaire, la question préjudicielle portait sur le décret de la Communauté flamande du 19 juillet 1973 «régulant l'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi qu'en matière d'actes et de documents d'entreprise imposés par la loi et les règlements», qui prévoyait que la langue à utiliser pour les relations sociales entre les employeurs et les travailleurs, était le néerlandais. La Cour de justice de l'Union européenne estime, en l'espèce, que «[...] l'objectif visant à promouvoir et à stimuler l'emploi de la langue néerlandaise, qui est une des langues officielles du Royaume de Belgique, constitue un intérêt légitime de nature à justifier, en principe, une restriction aux obligations imposées par l'article 45 TFUE», tout en jugeant que l'atteinte à la liberté de circulation est disproportionnée (voy., à cet égard, N. BONBLED, «Législation linguistique et liberté de circulation des travailleurs», *J.T.*, 2013, pp. 553-560). Dans le même sens, voy. C.J.C.E., arrêt *Groener*, C-379/87 du 28 novembre 1989.

(276) S. PLATON, «Multilinguisme et droits fondamentaux en droit de l'Union européenne», *op. cit.*, p. 432.

(277) C.J.C.E., arrêt *Bickel et Franz*, C-274/96 du 24 novembre 1998. Voy. égal. à cet égard, C.J.C.E., arrêt *Mutsch*, C-137/84 du 11 juillet 1985. Dans cette affaire, la Cour de justice juge, s'agissant de l'article 17, alinéa 3, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire (cet article prévoyait pour tout inculpé domicilié dans une commune de langue allemande située dans le ressort du tribunal correctionnel de Verviers de solliciter que la procédure se déroule en allemand), que tout travailleur domicilié dans un État membre doit se voir reconnaître «[...] le droit de demander qu'une procédure pénale engagée à son égard se déroule dans une langue autre que la langue de procédure normalement utilisée devant la juridiction saisie si les travailleurs nationaux peuvent, dans les mêmes conditions, bénéficier de ce droit» (§ 18).

peut, s'il est inculpé dans cette province, obtenir que la procédure se déroule en allemand, ce droit sera refusé à un ressortissant de langue allemande d'un autre État membre, circulant dans la même province. [...] Il s'ensuit qu'une réglementation, telle que celle en cause dans le litige au principal, qui subordonne le droit d'obtenir que, sur le territoire d'une collectivité déterminée, une procédure pénale se déroule dans la langue de l'intéressé à la condition que celui-ci réside sur ce territoire favorise les ressortissants nationaux par rapport aux ressortissants des autres États membres exerçant leur droit à la libre circulation et, par conséquent, est contraire au principe de non-discrimination énoncé à l'article 6 du Traité».

Le contrôle exercé par la Cour de justice consiste, dans le cas d'espèce, non pas à débusquer les éventuelles discriminations fondées sur la langue créées entre ressortissants nationaux, mais plutôt à vérifier que les ressortissants des États membres bénéficient, dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux, du droit de solliciter que la procédure se déroule dans une autre langue que celle normalement utilisée devant la juridiction saisie.

139. Il résulte des considérations qui précèdent que les dispositions législatives de droit belge qui sont en cause dans les décisions juridictionnelles commentées ne sauraient, de prime abord, violer la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne, sachant qu'aucune disposition ne consacre de droits spécifiques quant à l'utilisation de la langue dans les rapports avec les pouvoirs publics.

Seule une discrimination dans l'exercice de droits linguistiques reconnus, en matière pénale, aux ressortissants de l'État dont la législation est en cause, à l'exclusion des ressortissants d'autres États de l'Union, a, jusqu'ici, été condamnée, ce qui ne paraît pas transposable au problème juridique qui est au cœur du présent commentaire.

d. La Charte européenne de l'autonomie locale

140. L'examen des dispositions internationales que l'on est conduit à devoir opérer ne saurait s'achever sans avoir égard à la Charte européenne de l'autonomie locale, que la Belgique a signée le 15 octobre 1985, puis ratifiée le 24 août 2004 (278).

Adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, cette Charte consacre un ensemble de règles destinées à garantir l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales (279).

Par leur adhésion, les États parties s'engagent à respecter un noyau dur de principes fondamentaux, tels que le droit des citoyens à participer à la gestion des affaires publiques, l'élection des organes locaux ou encore le droit de disposer de ressources financières propres (280).

(278) Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'autonomie locale, 15 octobre 1985, STE n° 122. Lors de la ratification de la Charte, la Belgique a émis des réserves portant sur l'article 3, alinéa 2, l'article 8, alinéa 2, et l'article 9, alinéas 2, 6 et 7.

(279) Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'autonomie locale, 15 octobre 1985, Rapport explicatif, p. 29.

(280) Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'autonomie locale, 15 octobre 1985, Introduction, p. 10.

141. Si aucune disposition de la Charte européenne de l'autonomie locale n'a expressément trait à l'emploi des langues, c'est à l'aune de ces principes fondamentaux que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a été amené à contrôler le refus de nommer trois bourgmestres de la périphérie et, corrélativement, les lois sur l'emploi des langues en matière administrative telles qu'interprétées par les autorités régionales flamandes, que les trois bourgmestres en cause se voyaient reprocher, par ces dernières, de ne pas avoir respectées.

En 2008, le Congrès mène une mission d'enquête en Belgique sur la situation des trois bourgmestres non nommés et rédige un rapport sur lequel débouche la recommandation intitulée « Démocratie locale en Belgique: la non-nomination des trois bourgmestres par les autorités flamandes » (281).

Cette recommandation relève cinq manquements à la Charte européenne de l'autonomie locale.

Le refus de nommer les trois bourgmestres élus, à titre de sanction, est jugé disproportionné et contraire à l'article 8, § 3, de la Charte (282), tandis que la tutelle exercée par les autorités flamandes sur les collectivités locales apparaît comme contraire à l'esprit général de la Charte (283). À cet égard, le Congrès recommande aux autorités belges d'encourager l'adoption d'un système d'élection des bourgmestres par le conseil communal ou les citoyens aux fins d'assouplir la tutelle exercée par les autorités régionales sur les collectivités locales (284). L'on rappelle qu'en 2003, le Congrès recommandait déjà la mise en place d'un système d'élection directe des bourgmestres (285).

Les lois sur l'emploi des langues en matière administrative sont également visées en ce que l'interprétation et l'application qui en sont données par les autorités régionales flamandes « [...] entravent la participation des citoyens belges francophones à la vie politique locale » (286), ce qui porte atteinte à l'esprit de la Charte et au droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques. Le Congrès recommande aux autorités belges de réviser « [...] les lois linguistiques, notamment quant à leur application dans les communes dites à facilités, afin de permettre en particulier l'usage de deux langues,

(281) Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Recommandation 258 (2008), « Démocratie locale en Belgique: la non-nomination de trois bourgmestres par les autorités flamandes », 3 décembre 2008, disponible sur <https://wcd.coe.int>. Voy. not., à cet égard, X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, « La nomination des bourgmestres de la périphérie. Le Conseil de l'Europe met les pieds dans le plat pays », *J.T.*, 2009, pp. 113-115.

(282) *Ibid.*, point 6, c).

(283) *Ibid.*, point 6, d).

(284) *Ibid.*, point 7, c). En outre, le Congrès recommande aux autorités belges d'encourager « [...] le ministre flamand de l'Intérieur à nommer sans délai les trois bourgmestres dont les listes ont été élues, afin de mettre un terme au trouble causé dans la gestion des affaires publiques » (point 7, a).

(285) Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Conseil de l'Europe), Recommandation 131 (2003) sur la démocratie locale en Belgique, disponible sur <https://wcd.coe.int>, point 10, b).

(286) Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Recommandation 258 (2008), « Démocratie locale en Belgique: la non-nomination de trois bourgmestres par les autorités flamandes », 3 décembre 2008, disponible sur <https://wcd.coe.int>, point 6, b).

français ou néerlandais, lors des séances du conseil communal par les conseillers communaux, de même que par le bourgmestre et les échevins» (287).

L'adoption de cette recommandation par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe n'a toutefois pas ébranlé la position des autorités régionales flamandes qui se sont réfugiées derrière l'absence d'effet contraignant des recommandations du Conseil de l'Europe pour refuser d'y donner suite (288).

142. En 2017, au bénéfice d'une mission d'enquête menée en Belgique, le Congrès adopte une nouvelle recommandation intitulée «Le Fonctionnement des organes de démocratie locale dans un contexte de diversité linguistique dans les communes "à facilités" autour de Bruxelles en Région flamande» (289).

Cette recommandation, outre qu'elle rappelle le contenu de celles mentionnées précédemment, cible les difficultés rencontrées par les citoyens belges francophones pour participer aux affaires locales ou pour bénéficier de services publics de manière effective du fait de l'interprétation restrictive des lois linguistiques telles que mises en œuvre par le Gouvernement flamand (290).

143. Il résulte des considérations qui précèdent que plusieurs recommandations ont été adoptées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe pour dénoncer des violations de la Charte de l'autonomie locale s'agissant, notamment, de l'exercice des droits linguistiques sous examen.

Jusqu'à présent, ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre par l'autorité régionale flamande, faute d'effet juridique contraignant.

Pour autant, l'on ne saurait exclure, comme le relèvent X. Delgrange et S. Van Drooghenbroeck, que ces recommandations puissent, un jour, servir d'appui à une éventuelle action et, le cas échéant, condamnation judiciaire (291).

e. Compatibilité des dispositions législatives en cause telles que lues ou interprétées dans les décisions commentées

144. Il résulte des constats établis sous les rubriques a. à d. que les rapports que les individus entretiennent avec les autorités publiques demeurent, en

(287) *Ibid.*, point 7, b). En 2003, déjà, le Congrès recommandait «[...] de clarifier certaines normes juridiques, notamment certaines lois et décrets concernant le libre choix de la langue et la protection des éventuelles minorités» (point 15, b).

(288) X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, «La nomination des bourgmestres de la périphérie. Le Conseil de l'Europe met les pieds dans le plat pays», *op. cit.*, p. 113.

(289) Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Recommandation 409 (2017), «Le Fonctionnement des organes de démocratie locale dans un contexte de diversité linguistique dans les communes "à facilités" autour de Bruxelles en Région flamande», 20 octobre 2017, disponible sur <https://wed.coe.int>.

(290) *Ibid.*, point 3, d).

(291) X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, «La nomination des bourgmestres de la périphérie. Le Conseil de l'Europe met les pieds dans le plat pays», *op. cit.*, p. 113.

l'état actuel du droit, une matière non réellement protégée par les dispositions de droit international passées en revue.

Au nom du respect des particularités nationales et de la protection de la langue officielle, la Cour de justice de l'Union européenne, autant que la Cour européenne des droits de l'homme, ne s'aventurent que prudemment pour sanctionner les éventuelles discriminations créées par l'application de législations linguistiques.

De son côté, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales — qui contient une disposition que la législation linguistique sous examen pourrait bien violer — n'est, pour l'heure, pas en mesure d'être mobilisée dans le cadre de la problématique en cause. La raison en est que cette Convention n'a pas été ratifiée par la Belgique et a fait, qui plus est, l'objet d'une importante réserve, toutefois condamnée par le Conseil de l'Europe pour être trop large au regard de l'objet de la Convention.

Quant à la Charte européenne de l'autonomie locale, signée et ratifiée par la Belgique, elle a conduit le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe à adopter des recommandations condamnant certaines réalités dans les communes périphériques. Ces recommandations n'ont toutefois pas, jusqu'ici, été mises en œuvre par les autorités régionales flamandes en raison de ce qu'aucun effet juridique contraignant n'est reconnu à ces recommandations, encore qu'elles pourraient servir d'appui à une condamnation judiciaire éventuelle de la manière dont les autorités régionales en cause appréhendent les droits linguistiques sous examen.

145. Ainsi apparaî-t-il que les dispositions législatives telles que lues par la Cour de cassation et interprétées par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, dans les décisions commentées, ne se heurtent pas aux engagements internationaux de la Belgique et sont, même, plus respectueuses des recommandations émises par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe au regard de la Charte européenne de l'autonomie locale, d'une part, et de l'article 10, § 2, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, d'autre part.

CONCLUSION

146. Au terme de l'analyse que l'on achève d'opérer, la question se pose de savoir si une conclusion est possible... L'on mesure, en effet, qu'au fil du temps, les données de droit comme les données de fait continuent de s'empiler, qui laissent entendre qu'on n'est pas au bout de l'histoire...

C'est que l'histoire qui nous occupe est celle d'un dialogue de sourds, lequel est sous-tendu par des logiques difficilement conciliables et animé par des textes, des décisions de justice, des avis, des pratiques administratives, mais aussi des sensibilités dans lesquels chacun estime pouvoir trouver les arguments propres à justifier son point de vue.

147. Au bénéfice de l'examen que l'on a établi, il nous paraît qu'il est sinon difficile, en tout cas hasardeux, de se référer aux lois de 1878, de 1921 et de 1932 — ainsi qu'aux travaux préparatoires y afférents —, pour affirmer que les dispositions législatives adoptées en 1962 et 1963 présenteraient un sens

clair, compte tenu de l'évolution historique de la législation sur l'emploi des langues qui rejaillit à la fois sur les objectifs successifs du législateur et sur le dispositif que ce dernier consacre pour les traduire en termes normatifs.

Sur la base de ces mêmes données et pour les mêmes raisons, il paraît sinon tout aussi difficile, en tout cas tout aussi hasardeux d'affirmer que les dispositions législatives adoptées en 1962 et 1963 présenteraient, à l'inverse, un sens obscur.

148. À notre estime, il résulte aussi de l'analyse à laquelle nous nous sommes livrés que les travaux préparatoires à l'adoption des lois des 8 novembre 1962 et 2 août 1963 n'empêchent pas de considérer que les dispositions législatives en cause seraient claires, tout comme ces travaux préparatoires n'empêchent pas d'estimer que les dispositions législatives en cause seraient obscures ou incomplètes.

La raison en est que, dans aucun passage de ces travaux, l'on n'affirme ni ne contredit l'idée selon laquelle, dans les communes périphériques, la liberté du particulier serait de mise non seulement s'agissant du choix de la langue, mais également s'agissant de la manière d'exprimer ce choix et s'agissant de la durée pour laquelle ce choix serait émis.

149. À l'aune des textes législatifs en cause, de leur genèse et de l'histoire qui les précède, nous pensons que les décisions juridictionnelles commentées qui, l'une, traduit l'idée que ces textes sont clairs — celle rendue par la Cour de cassation —, les autres traduisent l'idée que ces textes requièrent d'être interprétés — celles rendues par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État — ne paraissent, pour aucune d'elles, irrégulières et, partant, juridiquement injustifiables.

Selon nous, la lecture du texte clair que pratique la Cour de cassation, tout comme l'interprétation que la section du contentieux administratif du Conseil d'État procure aux dispositions législatives en cause ne violent, par ailleurs, ni la Constitution (292), ni le droit international et européen ayant — ou non — effet direct dans l'ordre juridique interne.

150. La circonstance que des enseignements jurisprudentiels différents cohabitent n'est, pour le surplus, que le résultat de ce que, dans le système juridictionnel belge, les cours et tribunaux, d'une part, le Conseil d'État, de l'autre, se sont, chacun, vus reconnaître des missions juridictionnelles qui les amènent à trancher des litiges conduisant à devoir faire application des textes législatifs en cause : les cours et tribunaux dans le cadre de litiges portant sur des droits subjectifs de nature civile ou politique, comme, par exemple, le contentieux fiscal ; la section du contentieux administratif du Conseil d'État dans le cadre du contentieux de la légalité des actes administratifs des communes périphériques, de même que dans le cadre du contentieux, plus spécifique, de la nomination des bourgmestres de ces communes.

Dans un tel contexte, aucun enseignement jurisprudentiel n'est de nature à pouvoir prendre le pas sur l'autre, chacune des juridictions ayant, dans le

(292) Pour un point de vue en sens contraire, voy. M. NATUS, «De interpretatie van de bestuursstaalwet in de randgemeenten: de recente rechtspraak van de Raad van State kritisch bekeken en een voorstel tot alternatief», *op. cit.*, pp. 25-26.

domaine de compétences qui est le sien, un pouvoir propre et souverain, sous la réserve d'éventuelles voies de recours (293).

151. La conclusion des considérations qui précèdent nous paraît, dès lors, simple.

Soit les données juridiques restent ce qu'elles sont et l'on ne voit pas en quoi les deux enseignements jurisprudentiels — à notre estime réguliers — ne pourraient pas continuer de cohabiter. Soit l'on souhaite une harmonisation des enseignements jurisprudentiels et celle-ci passe alors par un changement juridictionnel ou législatif.

Le changement juridictionnel reviendrait à déposer, dans les mains d'une seule et même juridiction, tout le contentieux mettant aux prises l'application des dispositions législatives en cause. Le changement législatif reviendrait, pour sa part, à procurer une interprétation non pas circonstancielle, mais authentique des dispositions législatives en cause.

152. Dans un cas comme dans l'autre, c'est l'adoption d'une loi spéciale qui serait alors nécessaire.

Si l'on suit la piste du changement juridictionnel, il faudrait, d'une manière ou d'une autre, amender les compétences juridictionnelles confiées, depuis le 14 octobre 2012, à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État — soit en supprimant ces compétences, soit en les étendant —. L'on a vu alors que, dans ce cas, seule une loi spéciale pouvait, sur la base de l'article 160, alinéa 3, de la Constitution, conduire à une telle modification qui devrait, par ailleurs, être opérée dans le respect de la répartition constitutionnelle des compétences juridictionnelles... sauf à modifier la Constitution elle-même.

Si l'on suit la piste du changement législatif, il s'agirait alors de modifier les dispositions législatives en cause, ou de leur procurer une interprétation authentique. L'on a vu alors que, dans ces cas, l'article 129, § 2, premier tiret, le cas échéant combiné à l'article 84 du même texte requéraient, eux aussi, l'adoption d'une loi fédérale adoptée à la majorité spéciale.

153. Une autre proposition est avancée par M. Natus (294).

Il s'agirait, en substance, de ne toucher à aucun texte, mais d'interpréter les dispositions législatives en cause d'une autre manière que celle retenue par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la lecture du texte clair de la Cour de cassation étant rejetée par l'auteur de façon plus catégorique encore (295).

Selon l'auteur, l'article 4 de la Constitution a érigé un principe de territorialité qui exclut toute reconnaissance de droits fondés sur le principe de

(293) Voy., dans le même sens, E. SLAUTSKY, « Actualités jurisprudentielles en matière d'emploi des langues dans les communes "à facilités" de la périphérie bruxelloise. Commentaire des arrêts de la Cour de cassation du 6 décembre 2018 et de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 2 juillet 2019 », *A.P.*, 2019/4, pp. 551-555, spéc. p. 555.

(294) M. NATUS, « De interpretatie van de bestuursstaalwet in de randgemeenten: de recente rechtspraak van de Raad van State kritisch bekeken en een voorstel tot alternatief », *op. cit.*, pp. 26-28.

(295) *Ibid.*, p. 26.

personnalité. Or, toute forme d'enregistrement de la préférence linguistique moyennant, par exemple, l'envoi d'une lettre, fût-ce pour une période déterminée, reposerait sur le principe de personnalité et contreviendrait, dès lors, au principe de territorialité consacré par l'article 4 de la Constitution (296).

La seule manière de respecter le principe de territorialité consisterait, selon l'auteur, à imposer à l'administration de la commune périphérique concernée de vérifier si le renversement de la présomption d'usage du néerlandais qui est consubstantielle à ce principe se vérifie à un moment donné pour une relation déterminée avec l'administration, non d'une façon générale (297).

La question est alors de savoir par quelle voie il est possible de renverser la présomption d'usage du néerlandais. À cet égard, l'auteur écrit que si le particulier s'adresse de lui-même à l'administration, la solution est simple à résoudre, puisqu'il suffit à l'administration de lui répondre dans la langue qu'il a utilisée. Ce n'est que lorsque l'administration initie le contact que la difficulté naîtrait (298).

L'auteur relève, dans ce cas, qu'il existe des situations dans lesquelles le particulier sait que l'administration prendra nécessairement contact avec lui, compte tenu du caractère attendu de ce contact. L'exemple paradigmatique serait celui de la convocation électorale, chacun sachant que des élections vont avoir lieu. Dans ce cas, écrit l'auteur, rien n'empêcherait le particulier d'écrire à l'administration pour solliciter anticipativement l'envoi d'un document en néerlandais. Rien n'empêcherait, *a fortiori*, qu'ayant reçu le document en néerlandais, il en sollicite *a posteriori* l'envoi en français (299).

Au-delà, l'auteur écrit que l'administration pourrait prendre en considération d'autres éléments, notamment des demandes anticipatives antérieures que le particulier aurait adressées. Se fondant sur un enseignement de la Commission permanente de contrôle linguistique, il estime qu'une accumulation d'indices d'usage de la langue française en vue de renverser la présomption d'usage de la langue néerlandaise se concilie avec le principe de territorialité et a le mérite de distinguer clairement le régime afférent à l'exercice des droits linguistiques en cause du régime applicable dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, où il n'existe pas de présomption d'usage de l'une ou de l'autre langue et où le choix de l'une ou de l'autre langue dans ses rapports avec l'administration est délié de toute forme d'analyse indiciaire (300).

Selon l'auteur, ce système permettrait, par ailleurs, à l'inverse d'un système d'enregistrement, qu'un particulier souhaite tantôt obtenir des documents en néerlandais, tantôt en français. L'enregistrement le condamnerait, au contraire, à l'unilinguisme français (301).

154. L'on ne cache pas notre perplexité devant la proposition ainsi formulée.

Ainsi qu'on a déjà pu l'écrire, il y a d'abord qu'à notre estime, l'article 4 de la Constitution n'empêche nullement une forme d'enregistrement de

(296) *Ibid.*, p. 22.

(297) *Ibid.*, p. 27.

(298) *Ibid.*

(299) *Ibid.*

(300) *Ibid.*, p. 26.

(301) *Ibid.*, pp. 27-28.

préférence linguistique en vue de l'exercice des droits en cause(302). Sortir de toute forme d'enregistrement, dans ce domaine, n'est donc, selon nous, en rien une obligation.

L'on peut, bien sûr, rechercher si, parmi les solutions possibles, l'une n'impliquerait aucune forme d'enregistrement linguistique qui garantirait l'exercice effectif des droits contenus dans le «statut propre» applicable aux habitants des communes périphériques, lequel se distingue du statut en vigueur dans les autres communes de la même région linguistique, sans, pour autant correspondre à une exception, les deux statuts s'appliquant sur des territoires tous constitutionnellement définis par rapport aux lois «sur l'emploi des langues en matière administrative».

Dans la perspective d'une telle recherche, l'auteur estime que tant l'interprétation consacrée dans les circulaires «Peeters et consorts» que la lecture du bénéfice de l'usage du français *ad vitam aeternam* par ceux qui le souhaitent, ne sauraient régulièrement être retenues(303).

Il s'en déduit que, parmi les modalités qu'il évoque, ce n'est pas la demande — anticipative ou non, et par nature répétée — du particulier qui peut, selon l'auteur même, rendre sa proposition conforme au droit, puisque cette modalité n'est rien d'autre que celle que requièrent les circulaires «Peeters et consorts».

La différence entre la proposition que l'auteur émet et la solution retenue par les circulaires «Peeters et consorts» tient dans le fait que, suivant un enseignement de la Commission permanente de contrôle linguistique auquel il se réfère(304), l'administration devrait faire l'effort d'utiliser le français, plutôt que le néerlandais, vis-à-vis d'un particulier dont elle saurait, au regard d'un faisceau d'indices, accumulés au bénéfice de contacts passés, qu'il sollicite l'usage du français, plutôt que celui du néerlandais, dans la relation avec l'administration.

155. À l'analyse de cette modalité de la proposition, la question se pose de savoir en quoi les indices dont il est question ne constitueraient pas une forme d'enregistrement qui soit est irrégulière, et serait alors inapplicable, soit est régulière, et ne serait alors pas plus praticable que toute autre forme d'enregistrement, qu'il s'agisse d'un enregistrement opéré *ad vitam aeternam* ou de celui jugé applicable par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Sans doute l'auteur aura-t-il en tête que la méthode indiciaire qu'il suggère implique, d'abord, de multiplier les indices dans le dossier pour pouvoir, dans un second temps, être pris en compte, voire, sans doute aussi, de rafraichir ces indices, de façon régulière, pour justifier que l'administration puisse légalement user de la méthode indiciaire dégagée. Mais, en cela, sa proposition n'est-elle pas, en pratique, particulièrement proche de l'interprétation privilégiée par les circulaires «Peeters et consorts», dont l'auteur dit, par ailleurs, «correct» de se départir(305)... l'insécurité juridique en plus ?

(302) Cf. *supra*, n° 115.

(303) *Ibid.*, p. 26.

(304) *Ibid.*, p. 27.

(305) *Ibid.*, p. 26.

Comment, par ailleurs, dans cette proposition, permettre à un particulier d'utiliser, à sa guise, le néerlandais quand il a toujours sollicité l'usage du français jusqu'alors, si, comme l'auteur l'avance, la méthode indiciaire révèle cet usage du français que l'administration communale serait tenue de privilégier en vertu de son « obligation d'efforts », sauf, pour ce particulier, à devoir demander expressément l'usage du néerlandais dans le cadre d'un contact ou pour l'obtention d'un document, par crainte d'être servi en français ? À cet égard, ni la lecture du texte clair opérée par la Cour de cassation, ni l'interprétation circonstancielle retenue par le Conseil d'État ne servent, à notre estime, moins bien la catégorie des personnes qui souhaiteraient « panacher » l'usage des deux langues :

- dans la lecture de la Cour de cassation, il suffirait de solliciter tel contact ou document en néerlandais, par dérogation au choix permanent de base que l'on aurait posé, ou, tout simplement, ne pas formuler de choix permanent ;
- dans l'interprétation du Conseil d'État, il suffirait de solliciter tel contact ou document en néerlandais, par dérogation au choix temporaire que l'on aurait formulé, ou, tout simplement, ne pas formuler de choix temporaire.

156. La vérité est que cette proposition traduit, elle aussi, une certaine lecture ou interprétation du droit applicable, qu'ainsi qu'on le soutient, seule une loi spéciale peut harmoniser ou authentifier, au bénéfice d'un accord des deux grandes communautés du pays.

Eu égard à toutes les considérations qui précèdent, et à l'histoire qui les sous-tend, est-il toutefois possible de contenter tout le monde et chacun... *ad vitam aeternam* ?

DAVID RENDERS

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

DELPHINE DE VALKENEER

ASSISTANTE À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
AVOCATE AU BARREAU DE BRUXELLES

ET

KEVIN POLET

ASSISTANT À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
AVOCAT AU BARREAU DU BRABANT WALLON