

Note d'analyse IV du Centre d'études Jacques Georgin

De Christophe VERBIST, Directeur du Centre d'études Jacques Georgin

Les circulaires du gouvernement flamand relatives au régime des facilités linguistiques

INTRODUCTION

Depuis la création de l'État belge en 1830, les conflits linguistiques n'ont cessé de se manifester dans l'actualité politique belge.

Sur ces éléments, je renvoie le lecteur à une étude que j'ai publiée pour le compte de GERFLINT intitulée (.....)

Si par exemple, la question du statut des Fourons émailla le dossier "communautaire" durant les années 70 et 80, ces vingt dernières années, le conflit linguistique s'est particulièrement cristallisé dans les six communes périphériques "dites à facilités" situées autour de Bruxelles mais appartenant administrativement à la région de langue néerlandaise, à savoir Crainhem, Drogenbos, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel, Wezembeek-Oppem.

En effet, depuis 1997, des circulaires adoptées par le Gouvernement flamand applicables à la fois par les services locaux et par les services du Gouvernement flamand ont visé à imposer un régime restrictif lié à l'emploi du français en matière administrative dans ces six communes, en contradiction avec l'interprétation qui avait toujours été valable, à savoir le fait que ce régime des facilités est un régime permanent et non répétitif (cfr infra)

Cédric Istasse rappelait fort opportunément : *"Ce dossier est sans conteste l'un des plus controversés et des plus émotionnellement chargés qui soient. Il est vrai qu'il touche à deux aspects essentiels de l'identité de tout individu, la langue et le sol, et qu'il s'inscrit dans l'histoire, avec tout ce que cela suppose d'accumulation de sentiments de frustration, de crainte, ou de ressenti de part et d'autre.*

Côté francophone, le débat est particulièrement exacerbé par des projets visant à permettre à la Communauté française (NDLR La Fédération Wallonie-Bruxelles) d'être compétente pour certaines matières dans les communes périphériques dites "à facilités" situées en région de langue néerlandaise, à étendre le système des facilités à un plus grand nombre de communes de la périphérie bruxelloise (où le néerlandais est la seule langue officielle en dépit du fort pourcentage de francophones qui y vivent) ou même à agrandir le territoire de la Région bruxelloise.

Côté néerlandophone, il est régulièrement ravivé par des déclarations visant à restreindre voire à supprimer les facilités linguistiques, et surtout, par des initiatives politiques ayant pour effet de réduire les possibilités des Francophones de Flandre de parler leur langue et de développer leur culture”

La présente note d'analyse est de permettre de manière pédagogique les tenants et aboutissants de ce dossier qui depuis désormais plus de vingt ans empoisonne la vie des très nombreux francophones qui résident dans ces communes.

D'une part, elle présente le concept “ facilités linguistiques” et détermine ce qui a été à l'origine de la controverse , à savoir la notion d'appartenance linguistique , la jurisprudence qui avait été fixée par la Commission permanente de contrôle linguistique , organe fédéral de contrôle de l'application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, et enfin les circulaires du Gouvernement flamand qui ont modifié cette interprétation au détriment de la population francophone.

D'autre part, la note retracera de manière étoffée le long parcours qu'ont connu les circulaires devant plusieurs juridictions du pays , plus particulièrement à l'initiative du FDF (devenu les FDF, et enfin DÉFI) , formation politique francophone qui s'est d'emblée opposée à ces circulaires et à leur application et multipliant les actions en justice - et les soutenant financièrement - afin de faire valoir l'interprétation du régime des facilités telle qu'elle prévalait avant l'adoption des circulaires.

I. Facilités v.Circulaires: le contexte politique et juridique

1.1. Notion de “facilités linguistiques”

Le terme “facilités” n'est pas un terme juridique, mais un terme du langage courant de nature plutôt socio-politique qui désigne un régime légal qui permet à des habitants d'expression française, néerlandaise, ou allemande vivant dans des communes ayant un statut spécifique et situées dans une autre région linguistique que celle de leurs habitants, de bénéficier de “facilités” pour employer leur langue maternelle dans leurs rapports avec différentes administrations, alors que la langue administrative des communes dans laquelle ils résident est une autre langue.

Ce régime est permanent dans le temps et non répétitif, c'est-à-dire que les bénéficiaires ne doivent pas renouveler leur demande d'obtention de documents dans leur langue.

L'instauration des facilités linguistiques correspond à trois temps opératoires:

- Premièrement , les deux lois linguistiques du début des années 60 (dites loi Gilson, du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque qui porta les projets de loi) , à savoir la loi du 8 novembre 1962 fixant le tracé de la frontière linguistique et la loi du 2 août 1963 fixant les limites de l'agglomération bruxelloise et le statut de la périphérie , qui sont entrées toutes deux en vigueur le 1er septembre 1963 (cette dernière fait partie du corpus des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative) ; étant

les dernières législations à avoir modifié la liste et le régime linguistique des communes à facilités, elles sont prises comme référence dans les débats concernant cette question, et c'est de cette époque que date l'expression "facilités linguistiques".

- Deuxièmement, lors de la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970, les Communautés française et flamande reçoivent la compétence de régler l'emploi des langues sur leur territoire, à l'exception de "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" à propos desquelles le pouvoir central (entendu le législateur national puis fédéral) reste compétent en matière d'emploi des langues; une loi du 8 décembre 1970 détermine le fait que les six communes à facilités qui feront l'objet essentiel de la note appartiennent à la région de langue néerlandaise.
- Troisièmement, en 1988, l'article 129 §2 consacre le "bétonnage des facilités" (expression impropre mais souvent utilisée- les facilités linguistiques trouvent leur fondement dans l'article 129§2 de la Constitution mais ne sont nullement inscrites dans celle-ci- car si il y avait vraiment eu bétonnage, jamais la controverse juridique n'aurait pris d'aussi gigantesques proportions contentieuses (cfr infra)) qu'on peut développer de la manière suivante: pour régler l'emploi des langues en matière administrative, le législateur fédéral est seul compétent en région bruxelloise et en région de langue allemande (où il peut agir à la majorité simple) mais également 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" (expression de la Constitution en 1970) mais où là le législateur fédéral ne peut agir qu'à la majorité spéciale.

À ce propos, notons que l'article 129 §2 fait référence implicitement aux lois coordonnées de 1966 (cfr supra), ne prévoit pas les conditions d'adoption des dispositions relatives à l'emploi des langues dans les communes ayant un statut linguistique spécial, mais seulement les conditions de modification desdites dispositions.

Ce dernier point est fondamental car il détermine la thèse francophone sur le régime des facilités (cfr infra) , à savoir le fait que seul le législateur fédéral statuant à la majorité spéciale peut modifier le régime légal existant dans les communes à facilités, ce qui signifie a contrario que tout autre niveau de pouvoir et en particulier le Gouvernement flamand est incompetent matériellement en vertu de la Constitution pour le modifier par voie de circulaire (cfr infra)

En droit belge, il existe pas moins de huit régimes de facilités, l'objectif n'est pas de les recenser toutes mais de concentrer notre focus sur les six communes précitées dites "périphériques" en vertu de l'article 7 des lois sur l'emploi des langues administrative, même si ces circulaires sont applicables dans les communes dites "de la frontière linguistique" à savoir Fourons ou encore Renaix, communes de la région de langue néerlandaise où vivent des Francophones.

1.2. Point de départ de la controverse sur cette notion et jurisprudence de la Commission permanente de contrôle linguistique

Les lois sur l'emploi des langues en matière administrative prescrivent que pour les rapports écrits et oraux entre les administrations des communes à facilités et les habitants qui peuvent en bénéficier car ils y sont domiciliés, il est obligatoire d'utiliser la langue de ceux-ci et dès lors de leur répondre, voire de les interpeller exclusivement dans cette langue alors qu'elle n'est pas la langue administrative de la région linguistique dans laquelle cette commune est localisée.

Comme le précise Frédéric GOSSELIN, *“dans ces communes, la présomption selon laquelle le particulier parle la langue de la région linguistique de cette commune est donc légalement réfutable. Ainsi, la présomption selon laquelle les habitants des communes périphériques sont néerlandophones peut être renversée dès le moment où le service auquel ils s'adressent est mis au courant de leur appartenance au régime linguistique français (...)*

À cet égard, la Commission permanente de contrôle linguistique, organe fédéral de contrôle de l'application des lois sur l'emploi des langues administratives, qui rend des avis certes non contraignants mais revêtus d'une autorité morale incontestable, a toujours considéré, sections réunies (c'est à dire comprenant les deux sections française et néerlandaise) que dans les communes à facilités, les services doivent s'efforcer de connaître l'appartenance linguistique du particulier (avis n°26125B du 22 septembre 1994), prendre les mesures nécessaires à cet effet (avis n°25070 du 15 septembre 1993), notamment par la tenue d'un fichier “ad hoc” (avis n°26023 du 20 octobre 1994).

La CPCL est également d'avis que dans les communes à régime linguistique spécial, dès que le service concerné a connaissance de l'appartenance linguistique des particuliers, il a l'obligation d'utiliser la langue de ces derniers (avis n°28162 A du 25 septembre 1997) étant entendu que “quand ceux-ci ont marqué leur préférence linguistique lors d'un premier rapport avec le service, ils ne doivent pas renouveler chaque fois leur demande d'obtenir les facilités prévues par la loi” (avis n°26119 du 27 octobre 1994), ce qui on va le voir est au coeur de la contestation générée par l'adoption des circulaires.

Après les arrêts des chambres flamandes du Conseil d'État du 23 décembre 2004, la CPCL se divisa sur la question, la section française s'appuyant sur la thèse qui avait toujours été celle des sections réunies et sur les jugements de tribunaux qui invalidèrent la circulaire (cfr infra) et la section néerlandaise prenant fait et cause pour l'argumentation du Conseil d'État: désormais, la CPCL remet systématiquement deux avis séparés en cas de plainte relative à l'application de la loi dans les communes à facilités, ce qui est toujours le cas aujourd'hui

1.3. Les circulaires du Gouvernement flamand en matière d'emploi des langues dans les communes à régime spécial de la région de langue néerlandaise

Fin 1997, le Gouvernement flamand présidé par Luc Van Den Brande (CD & V) adopte deux circulaires, l'une datée du 7 octobre destinée aux services du Gouvernement flamand (toute une série de para-régionaux dépendant de celui-ci) dite “circulaire Van den Brande” et l'autre

datée du 16 novembre dite “circulaire Peeters” du nom du ministre flamand des Affaires Intérieures Léo Peeters (SPA)) destinées aux services locaux des communes à facilités (à propos desquelles le Gouvernement flamand exerce la tutelle administrative) consacrant une interprétation restrictive des facilités.

Le CRISP décrit fort justement la philosophie des dites circulaires :

“Jusqu’alors, les habitants d’une des communes flamandes spécial renseignés comme francophones auprès de leur administration communale, étaient servis, automatiquement et sans autre démarche à effectuer, en français. La pratique voulait en effet que ces communes enregistrent, sous l’une ou l’autre forme, la préférence linguistique de leurs administrés, de sorte que le français puisse toujours être directement être utilisé dans les contacts (écrits et oraux) avec les habitants francophones.

Désormais, il est exigé de ces habitants francophones qu’ils réclament expressément, et à chaque fois, des documents en français s’ils le souhaitent. Il n’est donc plus question d’une demande adressée une fois pour toutes (ni même d’une demande annuelle).

Pour chaque nouvel acte, le principe qui s’applique est que le document doit être rédigé en néerlandais, sauf si la personne l’a expressément demandé. La même règle vaut également pour les contacts que ces habitants ont tenus oralement avec leur administration communale.”

Dans les considérants des circulaires, il est explicitement indiqué qu’elles constituent une mesure qui a pour vocation de favoriser l’intégration, les facilités ont par définition et pour toutes les personnes individuelles concernées, un caractère éteintif”, ceci afin de justifier le caractère non automatique et non répétitif des facilités.

Ces deux circulaires furent complétées le 9 février 1998 par la circulaire dite “Martens” (du nom de Luc Martens, ministre de la Famille et de l’Aide Sociale (CD&V) sous le Gouvernement Van den Brande) relative à l’emploi des langues dans les centres publics d’aide sociale.

Le dispositif des circulaires ministérielles fut complété d’une part par la circulaire Keulen du 8 juillet 2005 (Marino Keulen, ministre Open VLD des Affaires Intérieures) relative à l’emploi des langues dans les administrations communales et de CPAS ainsi que dans les structures de coopération intercommunale, visant à confirmer l’interprétation donnée par les arrêts du Conseil d’État du 23 décembre 2004 dans le sens d’une pleine application des circulaires Peeters et consorts et d’autre part par la circulaire Bourgeois du 7 mai 2010 (Geert Bourgeois, ministre NVA des Affaires Intérieures) relative à l’interdiction de l’enregistrement de la préférence linguistique.

L’étude du CRISP dispose avec pertinence que “privée de la possibilité de pouvoir changer la situation par le “haut” c’est à dire par le moyen des normes juridiques fédérales, la Flandre entreprend donc d’y procéder par le “bas”, c’est à dire, d’une part, en usant au maximum des compétences dont elle dispose dans les matières régionales et communautaires et d’autre part en tentant de modifier par voie de circulaires l’interprétation de la législation linguistique qui

avait eu cours jusqu' alors. Soulignons que, dans ce dernier cas, la Flandre ne peut évidemment agir qu' en tant que Région et seulement en ce qui concerne ses services administratifs propres et ceux des institutions sur lesquelles elle exerce un pouvoir de tutelle , dont les services publics locaux que sont les communes, les intercommunales, et les CPAS”.

C' est donc en sa qualité d' autorité régionale de tutelle administrative sur les communes de son territoire, en ce compris celles ayant un statut spécial, que la Flandre a pris ces circulaires restrictives.

Avant d' aborder la seconde partie de la note qui abordera le contentieux administratif et judiciaire lié aux circulaires, revenons sur la distinction entre la vision francophone et la vision néerlandophone du régime des facilités.

1.4. Portée des facilités linguistiques selon les thèses en présence fin 1997

Selon la thèse francophone, le régime des facilités constitue un régime qui inscrit dans la Constitution a un caractère pérenne. Lors des travaux préparatoires des lois linguistiques, le caractère définitif et non transitoire du régime des facilités n' avait été mis en doute par aucun parlementaire qu' il soit issu de la majorité ou de l' opposition, francophone ou néerlandophone.

À cet égard, les partis politiques francophones , note le CRISP (op.cit.) , ont notamment fait valoir que la détermination du territoire des différentes régions linguistiques en 1962-1963, souffre d' un double déficit démocratique : d' une part , elle a été adoptée majorité flamande contre minorité francophone à la Chambre et en l' absence de toute consultation des populations qui habitaient le long de la frontière linguistique et d' autre part, elle a été adoptée à l' époque où il ne s' agissait que de simples limites entre des régions linguistiques au sein d' un État unitaire et non de frontières entre entités fédérées. Le caractère permanent a été conçu comme une compensation à la fixation de la frontière linguistique qui a déterminé le carcan de Bruxelles à dix-neuf communes. La thèse francophone soutient également que dans ces communes à facilités, la majeure partie de leurs habitants sont francophones.

Enfin, il est clair que, d' une part, la Constitution en son article 129 §2 et que, d' autre part, la jurisprudence de la CPCL plaide en faveur de ce régime permanent et non répétitif : si l' on veut modifier le régime des facilités, il faut passer une loi fédérale à majorité spéciale, qui nécessite la majorité des $\frac{2}{3}$ au Parlement, et donc des suffrages francophones, ce qu' aucun parti démocratique francophone n' a jamais revendiqué.

Selon les tenants de la thèse néerlandophone, le régime des facilités n' est qu' une étape transitoire vers l' intégration des Francophones à leur environnement néerlandophone et que, par conséquent, ce régime aura un caractère extinctif.

Par différence avec la thèse francophone, les partis néerlandophones - on relèvera de manière remarquable qu' à l' exception de Groen, les autres partis démocratiques néerlandophones (CD & V, VLD, SPA et plus récemment la NVA) ont tous été à l' origine d' une circulaire restrictive en matière d' emploi des langues- soulignent que la Constitution ne fixe pas de durée au système

des facilités, ce qui démontre qu'il est possible de l'abolir ou à tout le moins de le restreindre et que les travaux préparatoires des lois linguistiques ont mis en évidence un régime provisoire.

En clair, côté flamand, les facilités constituent une exception à la règle de l'unilinguisme régional (consacré par l'article 4 de la Constitution qui définit le territoire des régions linguistiques) et qu'en conséquence elles sont vouées à s'éteindre ou à tout le moins d'être limitées progressivement quant à leur application.

Notons enfin que cette thèse flamande est intervenue en droite ligne d'un plan flamand pour la "préservation du caractère flamand de la périphérie" adopté le 26 juin 1996 par le Gouvernement flamand Van den Brande, marquant la réaffirmation d'un caractère nationaliste, d'un repli sur soi, et du principe de territorialité (préférence accordée en matière de logement social aux candidats prouvant un lien avec la commune; obligation pour toutes les bibliothèques de compter au moins 75% d'ouvrages en néerlandais; institution de l'ASBL De Rand qui vise à flamandiser la périphérie) qui ne s'est jamais démenti depuis cette période.

En effet, avant le milieu des années 90, le régime des facilités, sans être pour autant apprécié des néerlandophones, n'était pas combattu avec virulence par les partis démocratiques néerlandophones, à la seule exception du parti fasciste et d'extrême droite Vlaams Blok qui a de tout temps revendiqué son extinction pure et simple.

II. PHASE CONTENTIEUSE : La lutte juridictionnelle contre les circulaires et le point sur la jurisprudence.

Dès l'entame de l'année 1998, diverses actions principalement sur le plan du contentieux administratif sont introduites dans le but de faire annuler les circulaires ministérielles flamandes ou à tout le moins de suspendre leur exécution, et plus particulièrement,

après l'adoption des circulaires du gouvernement flamand (Peeters et consorts) fin 1997, qui restreignait le régime des facilités linguistiques, les FDF avaient initié, avec le concours de contribuables francophones des communes périphériques, et le soutien de cabinets d'avocats spécialisés **une campagne de refus de paiement des taxes régionales flamandes** adressées directement en néerlandais aux contribuables des communes concernées.

Il s'agissait pour ces contribuables, après avoir confirmé expressément par lettre recommandée élaborée par les FDF leur appartenance linguistique, de contester par voie de contentieux l'envoi directement en néerlandais d'avertissements extraits de rôle relatifs à des taxes régionales flamandes (taxe sur les eaux usées, précompte immobilier), par les services compétents chargés d'appliquer les circulaires,

L'objectif était clairement de permettre que les juridictions judiciaires confirment la correcte interprétation du régime des facilités linguistiques.

Les FDF obtinrent plusieurs jugements favorables du Tribunal de première instance de Bruxelles siégeant en français invalidant ces circulaires, dont le premier significatif fut celui du Tribunal de première instance du 16 janvier 2003 (cfr point 2.1).

Ce chapitre va retracer sans être exhaustif ce qui serait beaucoup trop fastidieux les principales étapes de l'évolution jurisprudentielle tant au niveau des juridictions de l'ordre judiciaire que sur le plan des juridictions administratives (Conseil d'Etat) de ce dossier sensible et complexe.

2.1. Le jugement du Tribunal de première instance du 16 janvier 2003.

En février 2001, un habitant francophone de Wezembeek-Oppem avait reçu son avertissement extrait de rôle relatif à la radio-télévision redevance (taxe régionale qui a été supprimée depuis); le document était rédigé en néerlandais et le particulier n'y avait pas donné suite considérant d'une part qu'il avait reçu les années précédentes cet AR en français après en avoir exprimé le souhait une seule fois et d'autre part que l'interprétation des lois linguistiques lui était favorable.

Cet habitant, soutenu par le FDF (cfr supra) , avait alors été poursuivi en justice par la Région flamande pour non-paiement et le contentieux a abouti devant le juge de saisies de Bruxelles, après que ce particulier ait fait l'objet d'une menace de saisie et qu'il ait fait à cet égard "opposition à contrainte".

Le 16 janvier 2003, le juge des saisies statuant en langue française donne raison à ce contribuable francophone en estimant que le service concerné (Dienst Kijk en Luistergeld) de l'administration flamande était tenu d'utiliser la langue française dans ses rapports avec lui, lorsqu'il s'est avéré, qu'en application de la législation linguistique fédérale, un habitant d'une des six communes à régime spécial a choisi cette langue.

Le jugement dispose par ailleurs que le pouvoir judiciaire n'a pas à faire appliquer ces circulaires en raison de leur caractère illégal.

2.2. Les arrêts des chambres flamandes du Conseil d'État du 23 décembre 2004.

2.2.1. Argumentaire du Conseil d'État

Les requérants (deux communes à facilités et une particulière francophone de Rhode-Saint-Genèse) soutiennent que cette interprétation (notamment de la CPCL) et la pratique administrative qui en découle sont contenues dans l'article 129§2 de la Constitution, de telle sorte que celles-ci ne pourraient être modifiées que par une loi à majorité spéciale (article 4 dernier alinéa de la Constitution).

Il convient de rappeler que les auditeurs avaient confirmé ce point de vue dans leur rapport estimant que le ministre Peeters avait agi en tant qu'autorité incompétente en modifiant, par voie de circulaire le régime linguistique visé par les lois linguistiques aux articles 25 et 26.

Or, le Conseil d'État considère que si l'article 129 de la Constitution s'applique certes aux dispositions linguistiques, (...) les parties requérantes ne démontrent pas de quelle manière les « nouvelles obligations » imposées par la circulaire et évoquées par les requérants, reposeraient sur une interprétation erronée des lois linguistiques.

Le Conseil d'État conteste ensuite à la jurisprudence constante de la CPCL invoquée par les requérants (si un service a enregistré dans une liste l'appartenance linguistique de l'administré, une fois que celui-ci a exprimé dans un premier contact sa préférence linguistique, il ne doit pas renouveler sa demande afin de bénéficier des facilités linguistiques prévues par la loi).

Il estime de manière péremptoire que cette jurisprudence porte atteinte à la primauté de la langue néerlandaise dans cette région consacré par la Cour d'arbitrage (arrêts du 26 mars 1986 et du 10 mars 1998) et qui implique une interprétation restrictive des facilités linguistiques.

Or, l'auditeur général Roelandt (en contentieux administratif, un dossier fait d'abord l'objet d'un rapport d'un auditeur désigné à cet effet puis de l'arrêt proprement dit pour lequel le Conseil d'État peut suivre ou non la thèse de l'auditeur) avait considéré que la circulaire ne pouvait se fonder sur l'arrêt de la Cour d'arbitrage 17/86 du 26 mars 1986 : de fait, si celle-ci considérait que l'article 4 de la Constitution relatif aux régions linguistiques consacrait la primauté de la langue de la région unilingue, elle avait surtout estimé qu'on ne pouvait déduire de cet article 4 aucune obligation en matière d'emploi des langues.

Quant à l'interprétation à donner de l'article 25 des lois linguistiques et au caractère permanent du régime des facilités, le Conseil d'État estime que les circulaires litigieuses visent uniquement à combattre la pratique qui consiste à utiliser de manière permanente le français à l'aide de registres, même si l'administré n'a fait aucune demande en français.

Ces circulaires ne visent pas à empêcher les administrations à répondre aux administrés en français lorsque ceux-ci se sont précisément adressés à l'administration en français ; dès lors, les circulaires ne contiennent aucune interprétation des mots « la langue que l'intéressé utilise » (article 25), laquelle disposition n'est pas pertinente pour la solution du litige.

Cette interprétation, qui met nettement en cause la jurisprudence de la CPCL va tout à fait à l'encontre des rapports d'auditeurs.

En effet, ceux-ci considéraient à juste titre que la circulaire modifiait le contenu de l'article 25 des LLC et substituait à l'utilisation du français ou du néerlandais, selon le désir de l'intéressé par l'emploi du néerlandais et à titre d'exception, sur demande expresse, du français ; en conséquence, ils mettaient en évidence d'une part le fait que le circulaire rompait l'égalité de traitement linguistique sur le plan externe, c'est à dire de la langue utilisée par l'intéressé, à savoir le français ou le néerlandais.

D'autre part, ceux-ci mettaient en exergue le fait que le régime prévu par les articles 25 et 26 implique que les communes commencent par demander à l'intéressé dans quelle langue ils souhaitent obtenir le document concerné.

À notre sens, c'est assez paradoxal dans la mesure où la circulaire ne fixe pas de modalités déterminant de manière précise comment doit être exprimée la demande de documents en français (le problème se pose tout particulièrement pour les services du gouvernement flamand: quelle est l'autorité destinataire de ladite demande et qui doit la traiter ?)

Par le biais de cette interprétation, le Conseil d'État met en cause essentiellement le fait pour les administrations concernées d'enregistrer de manière définitive l'appartenance linguistique des administrés, estimant dès lors que le régime des facilités n'a pas un caractère permanent, mais ne répond aucunement à la problématique de l'article 25 qui est au cœur du litige.

Il répond ainsi plutôt à une thèse flamande selon laquelle ce faisant les administrations concernées procéderaient à un recensement linguistique déguisé, cette thèse s'appuyant notamment sur le fait que la réglementation sur le registre national (l'appartenance linguistique ne figurant pas parmi les 9 données énumérées à l'article 3 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques) et sur la protection de la vie privée.

En conclusion, les circulaires attaquées mettent donc fin, selon le Conseil d'État, à une situation illégale ; dans cette mesure, l'annulation de ces circulaires ne procurerait aucun intérêt légitime dans le chef des requérants.

L'annulation reposerait sur une interprétation non conforme des lois linguistiques, alors que l'interprétation défendue par les circulaires litigieuses, selon laquelle la demande d'utilisation du français doit être répétée au cas par cas serait compatible avec la notion de désir de l'intéressé, stipulée auprès des articles 26 et 28 des lois linguistiques.

Le Conseil d'État déclare par conséquent les requêtes en annulation irrecevables par défaut d'intérêt légitime dans le chef des requérants.

2.2.2. Examen critique des arrêts.

Sur le plan de la méthodologie

Le fait de déclarer les requêtes en annulation irrecevables pour défaut d'intérêt légitime dans le chef des requérants est un véritable déni de justice, qui peut être durement ressenti par les justiciables et risque de provoquer de nouvelles tensions communautaires.

Le Conseil d'Etat devait tout au contraire examiner les moyens d'illégalité soulevés par les parties requérantes, quitte à les déclarer non fondés.

Affirmer aussi crûment que les circulaires mettent fin à une pratique illégale, c'est méconnaître le statut propre de ces communes sur le plan de l'emploi des langues consacré par la loi du 2 août 1963 (reconnu par l'auditeur lui-même), son caractère permanent reconnu par les travaux préparatoires le fait que ce régime n'a fait l'objet d'aucune contestation pendant près de trente-cinq ans et qu'il a fait l'objet d'une jurisprudence constante de la Commission permanente de contrôle linguistique depuis cette date.

On peut estimer que le Conseil d'État est parti du postulat non pas que la circulaire était illégale (il s'agit pourtant bien de l'acte administratif attaqué) mais bien que la thèse des requérants était quant à elle illégale : le Conseil d'État a donc fait le procès des facilités linguistiques plutôt que celui des circulaires.

De surcroît, le Conseil d'État ne fait aucune référence aux travaux préparatoires des lois linguistiques pour justifier sa thèse (tout le contraire du rapport de l'auditeur général Roelandt), lesquels sont pourtant indispensables pour asseoir un argumentaire dans un domaine aussi controversé.

En procédant de la sorte, le Conseil d'État a donc considérablement terni son image d'impartialité.

Sur le plan de la compétence.

La question juridique posée au Conseil d'État était la suivante : il s'agissait de déterminer si les circulaires se limitent à interpréter les dispositions contenues dans les lois linguistiques ou si elles modifient le régime établi par ces mêmes dispositions, auquel cas le Gouvernement flamand aurait empiété sur les compétences du législateur fédéral.

Le Conseil d'État, au terme d'une formulation lapidaire et en prétendant interpréter la Constitution, donne toute latitude à la Communauté flamande pour interpréter à sa guise le régime des facilités linguistiques : le bétonnage des facilités a donc définitivement vécu car opérant ce glissement sémantique (l'article 129 s'applique bien aux dispositions linguistiques, mais pas à l'interprétation de ces dispositions), l'article 129§2 et son verrou de la majorité des deux tiers tombe ; en l'espèce, la majorité spéciale a justement pour objet de protéger la minorité linguistique.

Le Conseil d'État justifie sa position en s'appuyant sur l'article 4 de la Constitution (dont pourtant la Cour d'arbitrage a clairement dit qu'il n'emportait pas d'obligations en matière d'emploi des langues) pour affirmer la primauté du néerlandais dans cette région linguistique et par voie de conséquence une interprétation restrictive des facilités linguistiques.

On en revient à la jurisprudence des chambres flamandes du Conseil d'État des années 70/80 relative à l'emploi des langues par les mandataires communaux qui avaient extrait de l'article 4 de la Constitution un concept de langue officielle des régions linguistiques.

Le Conseil d'État déplace donc le centre de gravité vers une disposition constitutionnelle qui en elle-même ne justifie nullement une compétence de la Communauté flamande, car sur ce plan l'autorité fédérale reste intégralement pour modifier le régime de l'emploi des langues dans les communes à facilités.

Sur le plan du régime des facilités linguistiques ; le caractère non renouvelable et permanent.

L'arrêt invoque les articles 26 et 28 des lois linguistiques qui font état du critère du désir de l'intéressé, pour en déduire la nécessaire expression de la volonté de l'administré au cas par cas, alors que l'article 25 quant à lui fait état de la langue utilisée par le particulier.

Le Conseil d'État rejette sans guère de motivation l'argumentaire des parties requérantes lié à la modification du contenu de l'article 25 par les circulaires, s'attardant de manière périphérique sur la question de l'enregistrement par les communes concernées du rôle linguistique de leurs administrés.

Le rapport de l'auditeur (cfr supra) parfaitement argumenté sur ce point est donc occulté par le Conseil d'État, de même que la jurisprudence de la CPCL est balayée d'un revers de la main.

Pourtant, il est patent que la lettre autant que l'esprit des lois linguistiques impliquent qu'une fois le désir exprimé par l'intéressé de recevoir un document administratif dans sa langue, le fait que son appartenance linguistique soit déterminée de manière définitive n'a pas pour conséquence de porter atteinte à la primauté de la langue néerlandaise dans cette région, ainsi que le garantirait l'article 4 de la Constitution.

L'auditeur avait par ailleurs bien rappelé que le régime des facilités n'était nullement un régime temporaire.

La CPCL considère que le service doit s'efforcer de connaître l'appartenance linguistique des particuliers : cette jurisprudence est contestée par le Conseil d'État qui considère comme illégale la pratique visant à enregistrer de manière définitive l'appartenance linguistique des particuliers.

2.2.3. Conséquences juridiques de l'arrêt

Quant au régime des facilités linguistiques.

Si le bilinguisme externe dans les communes périphériques garanti par l'article 24 des lois linguistiques (avis et communications au public) n'est pas en principe affecté par l'arrêt, le cœur même de la relation entre l'administré et l'administration communale sur le plan linguistique (article 25, article 26, article 28) est atteint : si celui-ci conserve le droit de s'exprimer en français auprès de celle-ci, tous les rapports directs écrits émanant de l'administration envers un particulier seront traités en néerlandais, sous réserve de la demande formulée par ce particulier de recevoir un document en français.

Le principe même du caractère permanent des facilités linguistiques est mis à mal par le fait de la validation de la circulaire ; le caractère renouvelable induit ipso facto un régime transitoire et provisoire le Conseil d'État contredit une fois encore le rapport de l'auditeur lequel avait considéré que dans l'état actuel de la législation les facilités linguistiques n'étaient pas extinctives.

Pour l'auditeur, la seule limitation dans le temps du bilinguisme externe, notamment des articles 25 et 26 des lois linguistiques, réside dans le fait qu'il ne peut être modifié que par l'adoption d'une loi spéciale.

Quant aux mécanismes de protection des francophones de la périphérie (loi spéciale du 13 juillet 2001).

Lors de la Cinquième Réforme de l'État, la loi spéciale du 13 juillet 2001 a introduit dans la loi spéciale du 8 août 1980 un article 16 bis en vertu duquel les communautés et les régions ne peuvent porter préjudice aux garanties existantes dont bénéficient les francophones, les néerlandophones, et les germanophones dans les communes visées par les articles 7 et 8 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

Lors des travaux préparatoires, il a été considéré que cette disposition était une véritable clause de stand still et que notamment il avait été précisé que ce terme devait recevoir une interprétation extensive.

On peut raisonnablement considérer que le régime des facilités linguistiques inscrit dans le corpus des lois linguistiques constitue également une garantie.

Cette procédure sur base de l'article 16 ter n'a pas été utilisée mais il est désormais presque au vu de la jurisprudence de la CA et du CE que l'article 16 bis ne constitue pas pleinement une protection pour les particuliers et mandataires francophones des six communes à facilités.

À titre de comparaison, le concept de garantie pour les néerlandophones à Bruxelles défini à l'article 5 bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises a déjà connu une première consécration puisque c'est sur base de l'article 5 ter que le Conseil d'État a suspendu dans un arrêt du 8 avril 2003 les circulaires de courtoisie linguistique.

Au regard des jurisprudences comparées de ces juridictions pour ce qui concerne la protection des minorités flamandes à Bruxelles et francophones en périphérie, l'égalité des droits n'est guère en mesure d'être garantie.

Quant au dispositif de l'arrêt

Un arrêt de la Cour de Cassation du 9 janvier 1997 dénie toute autorité quelconque à un arrêt de rejet du Conseil d'État, même relative, donc même entre les mêmes parties et lorsque les critiques de légalité adressées à l'acte administratif devant les deux ordres de juridiction sont identiques.

Le FDF (cfr supra) dans le cadre de sa campagne de contentieux liés au refus de paiement de taxes régionales flamandes, après analyse approfondie de ces arrêts, avait décidé de poursuivre les procédures judiciaires introduites en français devant le Tribunal de première instance de Bruxelles. pour permettre à terme à la Cour de Cassation, chambre francophone, de se prononcer sur la légalité des circulaires du gouvernement flamand, qui n'est pas liée par les arrêts du 23 décembre 2004.

Le FDF a par la suite lancé une campagne d'information à l'attention des habitants francophones des communes à facilités afin de leur expliquer les démarches à suivre : une nouvelle lettre-type a été ainsi élaborée à l'attention des services concernés, par laquelle les habitants seront invités à acquitter leurs taxes régionales, sous toute réserve de toute contestation ultérieure de la validité de celles-ci sur le plan de l'emploi des langues par toutes voies de droit.

2.3. L'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011

Rétroactes:

un contribuable francophone domicilié à Wezembeek-Oppem, fait savoir par courrier recommandé le 23 mars 2001 à l'administration flamande compétente pour le précompte immobilier qu'il exige l'usage du français pour tous actes et documents émanant de ce service.

- Le 15 novembre 2002, l'administration du précompte immobilier adresse à ce contribuable un AER relatif au précompte immobilier rédigé en néerlandais, accompagné d'un rappel.
- Le 18 mars 2003, un huissier de justice requis par ce service le met en demeure de payer cet impôt majoré d'intérêts et de frais dans les huit jours, à nouveau en néerlandais.
- Le 17 juillet 2003, le service du précompte immobilier établit une contrainte relative au précompte immobilier resté impayé, en néerlandais également.
- Ce particulier saisit le FDF du dossier d'une signification de contrainte pour non-paiement du précompte immobilier, reçu directement en néerlandais de la part du service compétent: nous le soutenons dans sa démarche et soumettons son dossier à un cabinet d'avocat: par citation du 14 janvier 2004 portée devant le juge des saisies, le particulier demande que la contrainte soit déclarée nulle, ce qu'il obtient par un jugement en français du 2 février 2004 rendu par défaut à l'égard de la Communauté flamande
- 11 octobre 2004: le juge des saisies du Tribunal de première instance de Bruxelles, sur opposition de la Communauté flamande constate la nullité de la contrainte délivrée par la Communauté flamande (service du précompte immobilier), le tribunal confirme que le service compétent avait l'obligation d'utiliser expressément la langue choisie par l'intéressé, le français en l'espèce, dans toutes les communications, conformément à l'article 25 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.
- La Communauté flamande interjette appel de ce jugement devant la Cour d'appel de Bruxelles.
- 21 mai 2007: la Cour d'appel de Bruxelles considère cependant comme fondé l'appel introduit par la Communauté flamande au motif que le contribuable francophone n'avait pas introduit une réclamation auprès du directeur des contributions du service flamand concerné, la décision de celui-ci étant susceptible de recours fiscal spécifique: en clair, la Cour d'appel reproche au particulier de ne pas avoir introduit le recours ad hoc.

La Cour d'appel estime à cet égard que le juge des saisies ne serait pas compétent pour l'illégalité et la validité de l'avertissement extrait de rôle.

L'arrêt de la Cour d'appel se limite toutefois à la question de compétences et ne contient pas de développements de fond sur les circulaires du gouvernement flamand.

- En accord avec l'avocat et le requérant, les FDF soutiennent un pourvoi en cassation (confié obligatoirement à un avocat inscrit au barreau de cassation) afin de faire reconnaître par la Cour de cassation la compétence du juge des saisies, et de casser l'arrêt de la Cour d'appel.

La Cour de cassation ne connaissant pas du fond des affaires, elle n'était donc pas habilitée à connaître du contentieux des circulaires, mais bien de trancher une question de procédure liée à la compétence du juge.

- 13 novembre 2009: la Cour de Cassation casse l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Bruxelles le 21 mai 2007, reconnaît qu'il s'agissait bien d'un litige relevant de manière et pleine du juge des saisies, par application du Code judiciaire et renvoie la cause devant la Cour d'appel de Mons, qui est donc à cet instant en mesure de connaître du contentieux au fond, et donc de la validité des circulaires au regard de l'application des lois linguistiques et plus particulièrement de l'article 25 des lois linguistiques.

En effet, la Cour d'appel de Bruxelles, par l'effet des règles légales de procédure, ne peut être ressaisie de ce dossier.

- 21 janvier 2011; la 6eme chambre de la Cour d'appel de Mons donne raison à la thèse francophone en matière d'application des lois linguistiques : c'est l'article 25 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, qui dit le droit, et pas les circulaires du gouvernement flamand, reléguées au rang de commentaire législatif, sans valeur réglementaire.

La Cour d'appel de Mons affirme expressis verbis ne pas être liée par ces circulaires ministérielles.

L'article 25, dit la Cour, ne contient pas la moindre difficulté d'interprétation et n'implique pas la réitération d'une demande par le particulier quant à l'utilisation effective d'une langue.

La Cour d'appel est sans ambiguïté à cet égard : « *La Communauté flamande, sous le couvert d'une interprétation restrictive, ajoute au texte de la loi, en exigeant le respect de formalités que la loi ne prévoit pas, à savoir l'introduction d'une demande, la réitération de cette demande pour l'obtention de chaque document administratif et lors qu'il a été satisfait aux deux conditions précitées, la traduction en langue française du document initialement rédigé en langue néerlandaise. (...) La Communauté flamande invoque vainement l'homogénéité des régions linguistiques et la prohibition du choix d'une sous-nationalité consistant en un choix permanent de langue* »

L'arrêt est exécutoire et vient contrer de manière indiscutable la jurisprudence contestable et partielle des chambres flamandes du Conseil d'État.

À ce moment, les deux thèses en présence (cfr point 1.4) sont respectivement soutenues par une jurisprudence respective: au sein des instances judiciaires, l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011 fait jurisprudence côté francophone; à contrario, les arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004 sont toujours considérés comme la référence jurisprudentielle du côté néerlandophone.

2.4. Les arrêts de l'assemblée générale du Conseil d'État du 20 juin 2014.

À partir du milieu des années 2000, la question de nomination des bourgmestres des communes périphériques par le Gouvernement flamand est de manière régulière à l'avant-plan de l'actualité politique.

Dans le cadre de la négociation en vue de la Sixième Réforme de l'État en 2011 -et plus particulièrement en compensation de la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde), une solution juridique est apportée à cette pomme de discorde continuelle entretenue de manière partisane par le Gouvernement flamand qui refuse de nommer les bourgmestres francophones pourtant élus à une large majorité.

En cas de non-nomination, les candidats bourgmestres des six communes périphériques peuvent introduire un recours cette fois devant l'assemblée générale du Conseil d'État (et non plus devant la seule chambre flamande) qui a la caractéristique d'être bilingue et paritaire linguistiquement, et enfin présidée alternativement par un magistrat francophone ou néerlandophone.

L'assemblée générale dispose de 90 jours pour rendre sa décision.

En cas d'annulation du refus de nomination par le Conseil d'État , le bourgmestre est nommé de plein droit et à titre définitif.

Inscrit dans l'accord institutionnel du 11 octobre 2011, ce point est ensuite consacré par une loi spéciale.

Suite aux élections communales du 14 octobre 2012, les candidats bourgmestres des communes de Crainhem, Linkebeek et Wezembeek-Oppem, subissent à nouveau un refus de nomination du ministre flamand des Affaires Intérieures.

Cette nouvelle voie de recours utilisée par les trois candidats bourgmestres aboutit aux arrêts de l'assemblée générale du Conseil d'État du 20 juin 2014 qui au-delà de la question du statut des bourgmestres non débattue ici, déterminent de manière claire quant au fond l'interprétation à donner au régime des facilités : la circulaire Peeters est bel et bien illégale et est invalidée.

2.4.1 Portée juridique de l'arrêt :

L'assemblée générale du Conseil d'État dans ses arrêts du 20 juin 2014, dispose expressis verbis que » *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 des lois linguistiques et est donc contraire au droit. »

L'assemblée générale du Conseil d'État invalide la circulaire Peeters, et « coule par le fond » les arrêts des chambres flamandes du 23 décembre 2004.

Elle confirme ainsi plusieurs décisions de justice obtenues grâce à la détermination des FDF par le passé dont des jugements du tribunal de première instance de Bruxelles (juge des saisies) ainsi que l'important arrêt de la Cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011 qui avaient déclaré illégale ladite circulaire.

Outre cette invalidation de principe qui est effectivement primordiale, l'assemblée générale du Conseil d'État développe une nouvelle application des facilités linguistiques

Dans ces arrêts (Thiéry, Caprasse, van Hoobrouck d'Aspre), l'assemblée générale du Conseil d'État dispose que :

« (...) 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 du dépôt de la lettre au particulier concerné. »

Le Conseil d'État opère donc un raisonnement juridique en deux temps/séquences et fait à cet égard œuvre normative :

- **L'autorité communale doit se référer à la connaissance qu'elle a de la langue du particulier : La charge de la preuve de l'appartenance linguistique relève donc du service public concerné et cette séquence est importante car :**

a) d'une part, cette interprétation rejoint ce qui a toujours été *la jurisprudence de la Commission permanente de contrôle linguistique, organe de contrôle de l'application des lois linguistiques, à savoir que dans les communes à facilités, les services publics doivent s'efforcer de connaître l'appartenance linguistique du particulier*, et prendre les mesures nécessaires à cet effet, notamment par la tenue d'un fichier de redevables (avis n°26125 B du 22 septembre 1994 ; avis n°25070 du 15 septembre 1993 ; avis n°26023 du 20 octobre 1994)

La langue dans laquelle le particulier est inscrit dans les registres de population ou de l'extrait du registre de population constitue à cet égard un critère de connaissance de l'appartenance linguistique par les services communaux (avis n°27082 du 29 juin 1985) principalement pour l'application de l'article 25 des lois linguistiques (rapports avec les particuliers des communes périphériques)

b) d'autre part, cette interprétation bat en brèche la thèse flamande selon laquelle il est interdit pour un service public de disposer de l'appartenance linguistique d'un particulier notamment par l'utilisation d'un registre ad hoc dès lors que ce serait incompatible avec les dispositions légales en matière de protection de la vie privée.

En effet :

- Au niveau de la jurisprudence de l'ordre judiciaire :

L'article 25 (cfr supra) est rédigé selon le même libellé que l'article 19 des LLC (rapports avec les particuliers des communes bruxelloises).

Or, dans un arrêt du 29 septembre 1998, la Cour de Cassation a confirmé que lorsque le particulier a constamment fait usage de la langue française, mais qu'une décision le concernant est prise en néerlandais, cette décision est tenue pour illégale (Cass. 29 septembre 1998), la langue que l'intéressé utilise est en règle la langue dans laquelle il choisit de s'adresser au service local concerné et non celle dans laquelle ce service lui répond (Cass., 27 mars 1997).

- Au niveau de la jurisprudence de la Commission permanente de contrôle linguistique :

La CPCL elle-même a eu l'occasion de préciser que , pour connaître l'appartenance linguistique des particuliers, la commune doit se référer à leur inscription linguistique dans les registres de population, auxquels, elle a, par hypothèse, accès en application de l'article 1^{er} de l'arrêté royal relatif à l'accès de certaines autorités publiques au registre national des personnes physiques (avis n°27165 du 19 octobre 1995).

La CPCL a considéré à de nombreuses reprises que dans les communes à facilités, les services doivent s'efforcer de connaître l'appartenance linguistique du particulier et prendre les mesures nécessaires à cet effet, notamment par la tenue d'un fichier des redevables (avis n°26125 B du 22 septembre 1994, avis n°25070 du 15 septembre 1993, avis n°26023 du 20 octobre 1994)(cfr supra)

- Au niveau de la doctrine :

En recensant la langue F ou N dans les registres de population, une commune à facilités poursuit un but légitime au sens de l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, puisqu'il s'agit là d'une indication nécessaire pour pouvoir appliquer effectivement le prescrit du régime des facilités linguistiques, qui est également d'ordre public.

Les dispositions visées aux articles 24 et suivants (régime des facilités linguistiques dans les communes périphériques) sont revêtues d'un rang supérieur aux dispositions concernant les registres de population, dans la hiérarchie des normes de droit belge puisque pour modifier ce régime, il faut impérativement le faire par le vote d'une loi à majorité spéciale (article 129 §2 de la Constitution).

L'article 4 de l'arrêté royal du 25 mars 2003 relatif aux cartes d'identité justifie que lorsque l'administré a fait choix de l'une ou l'autre des langues pour sa carte d'identité, il doit être considéré comme ayant opté pour cette langue dans ses rapports avec l'administration, de telle sorte que la commune doit en tenir compte dans les relations qu'elle entretient avec ce particulier

- **Le particulier doit, après quatre ans, accomplir une démarche de renouvellement à l'égard de son administration communale qui se présente de la manière suivante, précisée par les arrêts de l'assemblée générale.**

Le particulier doit adresser ou déposer une lettre auprès de l'administration communale par lequel il *exprime son choix et son droit d'être servi en français par l'administration à intervalle régulier raisonnable* » (ndlr : délai de quatre ans) (phase 1).

L'administration communale envoie un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné signifiant que ce choix s'applique pendant une période de quatre ans, à compter de la réception ou du dépôt de la lettre visée à l'administration communale.

Ces arrêts qui sont bien entendu largement applaudis côté francophone peuvent apparaître comme de compromis; si il ne s'agit pas d'un retour à la situation ancienne- dans laquelle il suffisait aux particuliers d'introduire leur demande une seule fois pour pouvoir être considérés d'office comme Francophones et recevoir tous leurs documents à titre définitif en français, ils induisent un délai raisonnable pour réitérer la demande- mais cependant ils confirment que le régime des facilités est permanent et non extinctif.

Cependant, le Gouvernement flamand issu des élections du 25 mai 2014 entend continuer les circulaires telles qu'elles ont été selon lui validées par le Conseil d'État -chambre flamande- dans ses arrêts du 23 décembre 2004.

Dans cette saga, le dernier épisode majeur en date dans cette longue controverse juridico-politique survient avec l'arrêt de la Cour de Cassation du 6 décembre 2018 -qui met fin au contentieux qui avait donné lieu à l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011 (cfr supra) soit près de 17 ans après que le dossier ait été initié sur le plan de la procédure, ce dernier arrêt ayant par la suite été contesté par les autorités flamandes (cfr infra)

2.5. L'arrêt de la Cour de Cassation du 6 décembre 2018.

Suite à l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011, la Région flamande introduit un pourvoi devant la Cour de Cassation.

La Cour de Cassation dans un arrêt du 10 janvier 2014, casse l'arrêt, invoquant un problème de procédure (à savoir un défaut de compétence du juge des saisies de traiter pareille affaire), et renvoie l'affaire devant la Cour d'appel de Liège.

La Cour d'appel de Liège rend son arrêt le 25 octobre 2016 et considère cette fois le juge des saisies comme étant pleinement compétent pour traiter le contentieux au début de celui-ci.

La Communauté flamande introduit un nouveau pourvoi qui aboutit à l'arrêt définitif du 6 décembre 2018 qui fixe au niveau de l'ordre judiciaire la correcte interprétation à conférer au régime des facilités linguistiques.

L'arrêt énonce, plus particulièrement, à ce sujet, que *« par dérogation à l'unité linguistique que ces lois coordonnées (ndlr les lois sur l'emploi des langues en matière administrative) 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 leurs 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 »*.

Pour rappel, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de juger, par son arrêt d'Assemblée générale du 20 juin 2014, que la même circulaire « Peeters », de même que *« 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 aux articles 25, 26 et 28, et est contraire au droit »*.

La Cour de Cassation va ce faisant plus loin que les arrêts de l'assemblée générale du Conseil d'État puisqu'il estime que le délai de quatre ans fixé par la juridiction administrative ne doit pas être suivi et que le particulier, une fois qu'il a sollicité l'usage du français, doit voir son choix confirmé par l'administration concernée une fois pour toutes.

Cet arrêt constitue un aboutissement de longue haleine et devrait en principe clore ce contentieux même côté flamand, car la Cour de Cassation est la plus instance de l'ordre judiciaire et ce dernier arrêt fait jurisprudence.

CONCLUSION

Dans le cadre de la présente note d'analyse, nous nous sommes efforcés de synthétiser le contentieux communautaire qui a le plus empoisonné la vie politique belge depuis plus de vingt ans, sur un plan politique, juridique, voire sociologique.

À dessein, car la présente note n'avait pour but de retracer l'intégralité de la phase contentieuse, nous avons occulté certains jugements et décisions lesquels de toute manière n'auraient pas apporté davantage de pertinence au propos, parce que l'objectif restait bien de permettre à tout

un chacun (mandataires, journalistes), de manière pédagogique, en dépit du caractère fort juridique du propos, de pouvoir comprendre les tenants et aboutissants d'un dossier qui n'a peut-être pas encore livré ses conclusions définitives.

En effet, nous avons reçu par l'intermédiaire d'une contribuable francophone de Rhode-Saint-Genèse un échange mail daté du 26 août avec le Service flamand compétent pour la perception du précompte immobilier.

Elle demandait en l'espèce l'envoi du document en français pour tout rapport avec ledit service. La réponse de celui-ci est assez édifiante :

“(…) le Gouvernement flamand ne peut pas suivre l'arrêt de la Cour de Cassation car elle contredit une décision judiciaire antérieure du Conseil d'État (cfr arrêts du 23 décembre 2004). Cette décision (NDLR l'arrêt de la Cour de Cassation) n'est également valable que pour un seul litige individuel dont d'autres contribuables ne peuvent tirer aucun droit.

Le Gouvernement flamand estime dès lors que les circulaires VandenBrande et Peeters continuent à être applicables. Ces circulaires n'ont en effet pas été annulées et restent donc pleinement applicables. Pour le Gouvernement flamand, elles s'inscrivent dans le cadre de l'autonomie linguistique de la Communauté flamande. Le Gouvernement flamand n'a non plus l'intention de modifier ces circulaires.

Par conséquent, une traduction française doit être demandée à nouveau pour chaque feuille d'imposition différente et pour chaque année d'imposition au Vlaamse Belastingdienst (NDLR service flamand pour la perception du précompte immobilier).”

DéFI, qui pas à pas suit ce dossier particulièrement par la campagne de contentieux taxes flamandes, a interrogé l'un des avocats spécialisés qui suivaient ces contentieux.

Son avis est particulièrement clair :

- Les arrêts des chambres flamandes du 23 décembre 2004 sont totalement périmés depuis les arrêts de l'assemblée générale de 2014 qui ont confirmé sans équivoque l'illégalité des circulaires VandenBrande et Peeters.
- Si l'arrêt de la Cour de Cassation n'a une autorité qu'entre parties, il faut souligner que la Région flamande était précisément partie à la cause qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour de Cassation et que c'est son propre pourvoi en cassation qui s'est vu en l'espèce rejeté.

L'avocat conclut que cet argumentaire de la Région flamande est contestable en droit.

Doit-on en déduire que le combat juridique continue ?

Assurément, l'avenir assez proche nous le dira...

En tout état cause, il apparaissait utile de fixer dans le temps ce dossier où la pomme de discorde est encore bien réelle et où l'on peut voir en filigrane, deux conceptions de société : du côté

francophone, le fédéralisme doit être personnel c'est-à-dire que les minorités linguistiques doivent se voir reconnaître les droits qui leur sont dévolus par la Constitution et les lois, quelle que soit leur domiciliation; de l'autre, une conception flamande du droit du sol de plus en plus exacerbée, un fédéralisme fondé sur le principe de territorialité, où les droits linguistiques doivent s'effacer devant la primauté de la langue de la région , qui est un instrument d'intégration au prix fort.

En aval, constatons donc la sensibilité extrême d'une problématique révélatrice d'un fédéralisme de confrontation au sein de l'État belge, et à cet égard nous sommes convaincus que cette note suscitera l'intérêt des mandataires de la périphérie et des journalistes.

Bibliographie :

- Cédric ISTASSE, Les circulaires flamandes relatives à l'emploi des langues en matière administrative, courrier CRISP, 2286/2287, 2016.
- Frédéric GOSSELIN, L'emploi des langues en matière administrative, 2^e édition 2017, Waterloo, Kluwer,