

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Conseil de la Communauté française, le 10 février 1984, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "assurant la protection de l'usage de la langue française pour les mandataires publics d'expression française", a donné le 28 février 1984 l'avis suivant :

L'OBJET DE LA PROPOSITION DE DECRET.

Comme son intitulé l'indique, la proposition de décret déposée le 9 février 1984 par M. LEPAFFE et consorts tend à garantir le libre usage de la langue française par les mandataires publics d'expression française.

Les dispositions fondamentales sont contenues dans l'article 2, qui est étroitement lié à l'article 1er, car l'article 2 fait référence à cet article 1er pour la détermination de son champ d'application, question qui sera examinée plus loin.

L'article 2, § 1er, alinéa 1er, dispose d'abord directement à l'égard des mandataires publics et porte que "l'usage de la langue française est licite pour les mandataires visés à l'article 1er, 1°".

Ce même article 2, § 1er, alinéa 1er, dispose ensuite à l'égard d'assemblées, de conseils, de collèges et d'organismes : il porte que "l'usage de la langue française est également licite "dans les assemblées, conseils, collèges et organismes visés à l'article 1er, 2°".

Toutes les dispositions du projet autres que celles qui ont été citées ont simplement pour objet d'assurer l'application de ces dernières.

Pour que le respect de la règle du libre usage du français dans les cas visés à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, soit effectif,

- l'article 2, § 1er, alinéa 2, porte que "Toute mesure tendant à limiter ou interdire l'usage de la langue française dans les cas visés à l'alinéa 1er est nulle de plein droit";
- l'article 2, § 2, alinéa 1er, porte que "L'incapacité de comprendre, parler ou écrire une langue autre que la langue française ne peut en aucun cas être invoquée à l'encontre des mandataires visés à l'article 1er, 1°, ou de ceux qui siègent dans les assemblées, conseils, collèges et organismes visés à l'article 1er, 2°".

Le même article 2, § 2, ajoute, en un alinéa 2 : "Toute mesure tendant à imposer ou contrôler une telle connaissance (c'est-à-dire la connaissance d'une langue autre que le français) est nulle de plein droit";

- l'article 3 habilite l'Exécutif de la Communauté française à prendre les mesures nécessaires pour assurer "au sein des assemblées, conseils, collèges, et organismes visés à l'article 1er, 2°", la protection des droits garantis par le décret auquel aboutira la proposition ainsi que par la Constitution ou par les Conventions internationales;
- l'article 4 porte que : "Toute décision, même de caractère juridictionnel, prise antérieurement à la promulgation du présent décret en violation des droits qu'il consacre doit être considérée comme dépourvue d'effet juridique"; l'article ajoute : "Toute tentative d'en assurer l'exécution forcée est assimilable à une voie de fait";
- l'article 5 punit d'une peine les infractions au décret;
- l'article 6 donne effet rétroactif à tous les articles du décret, à l'exception de l'article 5.

Selon les développements de la proposition, les auteurs de celle-ci entendent mettre en oeuvre : a) la compétence dont le Conseil de Communauté dispose pour régler l'emploi des langues en matière administrative (article 59bis, § 3); b) la compétence dont le Conseil de Communauté dispose en matière de "défense ... de la langue" (article 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, adopté sur base de l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution).

LE PROBLEME DE LA COMPETENCE DU CONSEIL DE COMMUNAUTE
AU POINT DE VUE TERRITORIAL.

A. La compétence des Conseils de Communauté est déterminée au point de vue territorial par la Constitution elle-même.

Pour l'examen de la proposition dont il s'agit, il faut prendre en considération les alinéas 1er et 2 de l'article 59bis, § 4, de la Constitution.

L'article 59bis, § 4, alinéa 1er, vise les décrets pris en application du paragraphe 2, et notamment ceux qui règlent les matières culturelles. Il dispose comme suit :

"Les décrets pris en application du § 2 ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté".

.../...

L'article 59bis, § 4, alinéa 2, vise les décrets pris en application du paragraphe 3, notamment ceux qui règlent l'emploi des langues en matière administrative. Il dispose comme suit :

"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;
- les services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis;
- les institutions nationales et internationales désignées par la loi dont l'activité est commune à plus d'une communauté".

B. Dans les matières visées par la proposition

- l'emploi des langues en matière administrative et la défense de la langue -, un Conseil de Communauté ne peut régler une situation que si elle se rattache au territoire désigné par l'article 59bis, § 4, alinéa 1er ou alinéa 2, comme aire de compétence de ce Conseil de Communauté ou si, dans le cas particulier prévu par l'article 59bis, § 4, alinéa 1er, elle se rattache à une institution qui doit être considérée comme appartenant exclusivement à la Communauté.

Il existe des éléments extrêmement divers qui établissent des liens entre une situation et une règle de droit. C'est ce qui explique que malgré le caractère territorial de la compétence des Conseils de Communauté, un décret peut produire des effets en dehors du territoire pour lequel le Conseil de Communauté est compétent.

.../...

Lorsque le Conseil de Communauté exerce son pouvoir, pour respecter les limites de sa compétence au point de vue territorial, il doit adopter un critère de rattachement consistant en un élément ou en des éléments en raison desquels il existe un lien entre, d'une part, le territoire et, d'autre part, la situation que la règle de droit tend à régler. A cet égard également, il peut s'agir d'éléments divers(1).

.../...

(1) Voir l'extrait, reproduit dans les développements de la proposition, du rapport présenté par M. J. VELU, Avocat général à la Cour de cassation et M. A. VANWELKENHUYZEN, Conseiller d'Etat, "Le contrôle de la conformité des normes ayant force de loi aux règles redistribuant le pouvoir législatif", Administration publique, 1979-1980, T. 2, spécialement page 151. Voir encore Y. LEJEUNE et M. FALLON, "La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé. Ann. Dr. 1970, pp. 323-328.

Mais pour que la règle constitutionnelle déterminant la compétence du Conseil de Communauté ne soit pas méconnue, il est indispensable que le critère de rattachement choisi corresponde à un lien réel et suffisamment caractérisé entre la situation visée et le territoire pour lequel le Conseil de Communauté est compétent.

C. Par son article 1er, la proposition délimite son champ d'application; elle le fait en recourant à deux critères qui n'ont pas un caractère cumulatif mais un caractère alternatif.

Aux termes de l'article 1er, 1°, le décret proposé est applicable "à tous les mandataires publics dont la langue maternelle est le français ou qui sont d'expression française". Dans la rubrique générale ainsi énoncée, force est de constater qu'il n'existe aucun lien entre l'élément retenu et le territoire pour lequel le Conseil de la Communauté française est compétent .

La disposition complète la rubrique générale par des rubriques particulières dans lesquelles sont établies des présomptions : sont considérés comme étant d'expression française les mandataires faisant partie d'une des six catégories énumérées.

La première catégorie comprend les mandataires publics qui sont "soit nés dans la région de langue française, soit y ont un domicile ou une résidence, soit y travaillent". Il s'agit là d'éléments qui ont un lien avec le territoire de la région de langue française. Mais ces éléments sont trop éloignés de l'exercice du mandat public pour qu'ils puissent, selon la Constitution, constituer un critère de rattachement admissible pour les règles contenues dans la proposition.

Les cinq autres catégories mentionnées dans les rubriques particulières comprennent, comme étant censés d'expression française, les mandataires publics qui :

- " - soit sont titulaires d'une carte d'identité de langue française;
- soit possèdent un diplôme délivré par une institution scolaire ou universitaire relevant de la Communauté française;
- soit ont inscrit leurs enfants dans une école ou une université relevant de la Communauté française;
- soit sont membres actifs d'une institution socio-culturelle relevant de la Communauté française;
- soit s'expriment habituellement en français".

On n'aperçoit pas dans la définition donnée pour chacune des cinq catégories de mandataires publics, la mention d'un élément établissant un lien entre le mandataire et le territoire de la région de langue française.

A l'article 1er, 2°, la proposition vise les "assemblées, conseils, collèges et organismes" (que, dans un souci de simplification on désignera par le terme organismes), qui sont composés en tout ou en partie de mandataires élus et qui satisfont à une des conditions suivantes.

La première condition indiquée pour lesdits organismes est d' ("être) situés dans la région unilingue française". Lorsque cette condition est remplie, le lien avec le territoire dans lequel les décrets du Conseil de la Communauté française ont force de loi est évident. En outre, il s'agit d'un lien étroit. Le Conseil de la Communauté française est compétent.

La seconde condition est que les organismes "(soient) situés dans la région bilingue de Bruxelles-capitale et (qu'ils) gèrent tout ou partie de leurs services en langue française". Cette condition n'est pas conforme à l'article 59bis, § 4, de la Constitution qui n'attribue pas de compétence à un Conseil de Communauté pour des institutions établies dans la région de Bruxelles-Capitale si ce n'est pour des institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à une Communauté déterminée.

Dans les troisième et quatrième conditions, l'article 1er, 2°, de la proposition vise les organismes qui :

" - soit gèrent en tout ou en partie, subventionnent ou reconnaissent des institutions qui relèvent de la Communauté française, ou sont reconnues ou subventionnées par elle, ou dispensent un enseignement en langue française;

- soit appartiennent à des institutions qui sont tenues de fournir aux habitants qui le demandent et qui relèvent de leur juridiction tout ou partie des documents administratifs en langue française ou en traduction française".

On n'aperçoit pas dans l'énoncé des troisième et quatrième conditions de mention d'un élément établissant un lien avec le territoire de la région de langue française.

+

+

+

En conclusion, sauf dans la mesure où elle règle l'emploi des langues dans la région unilingue de langue française, la proposition de décret excède les limites de la compétence du Conseil de la Communauté française au point de vue territorial.

.../...

Par ailleurs, à propos de l'article 4, et outre la critique d'ordre général qu'appelle toute intervention d'un pouvoir législatif dans l'exercice du pouvoir juridictionnel, il faut observer qu'aucune disposition constitutionnelle ou légale n'habilite un Conseil de Communauté à déclarer dépourvue d'effet juridique une décision juridictionnelle rendue dans une matière étrangère à sa compétence.

La chambre était composée de

Messieurs	:	P. TAPIE,	président de chambre,
		Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
		P. FINCOEUR,	
		C. DESCHAMPS,	assesseurs de la
		L. MATRAY,	section de législation,
Madame	:	M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.