

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 4 août 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "régulant l'emploi des langues par les mandataires publics dans la Région de langue française et portant application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait à New York en ce qui concerne la protection contre toute discrimination linguistique à l'égard de la langue française, de sa diffusion, de son usage notamment par rapport à la liberté de choix du corps électoral et assurant aux minorités culturelles francophones la protection des droits culturels et linguistiques garantis par la Convention", a donné le 13 octobre 1986 l'avis suivant :

La proposition de décret se donne, selon son intitulé même, deux objets. Elle entend régler l'emploi des langues par les mandataires publics dans la région de langue française. Elle veut aussi procurer application au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et assurer, de cette manière, la protection des droits culturels et linguistiques des minorités francophones. Deux chapitres distincts de la proposition répondent à ces préoccupations.

Le chapitre Ier de la proposition (De l'emploi des langues par les mandataires publics) n'appelle guère d'observations générales. D'un point de vue matériel, la Communauté est habilitée à concevoir des règles sur l'emploi des langues en matière administrative. Il convient, cependant, de souligner que n'appartient pas au domaine des "matières administratives", ce qui ressort du travail d'assemblées ou de conseils, tel le Conseil de la Communauté française lui-même; la proposition devrait être amendée sur ce point. D'un point de vue territorial, la proposition correspond aux prescriptions de la Constitution puisqu'elle précise que ses dispositions sont d'application "dans la région de langue française et sous réserve des exceptions visées à l'article 59bis, § 4, alinéa 2, de la Constitution".

Le chapitre II de la proposition (De la défense de la langue française et de la protection de la culture française) entend, pour sa part, établir des règles qui seront applicables non seulement dans la région de langue française, mais aussi, comme l'indique l'article 5, "dans les régions où existe une minorité culturelle et linguistique de langue française"; l'article 7 se donne même une portée telle qu'il s'applique à "tout citoyen belge", où qu'il se situe dans "son pays" (article 7, c). Ce faisant, la

.../...

proposition de décret s'expose à des critiques d'inconstitutionnalité. Même si la notion de "régions" retenue à l'article 5 ne doit pas nécessairement être entendue dans le sens précis que lui donnent, par exemple, les articles 3bis ou 107quater de la Constitution, il n'en reste pas moins qu'elle renvoie à des portions de territoire qui se situent immanquablement en dehors de la région de langue française et, à supposer même que, par certains de ses aspects, la proposition de décret puisse s'inscrire dans le domaine de la défense de la langue française, en dehors de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il n'appartient pas à une Communauté d'établir des règles dont la finalité ou l'objet seraient de régler des situations qui se localisent en dehors de son aire de compétence territoriale.

Il est vrai que la proposition de décret se donne, dans son chapitre II, un fondement précis : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981 (Moniteur belge du 6 juillet 1982). L'article 7 de la proposition reprend même, mot pour mot, les principes inscrits à l'article 2 du Pacte. L'auteur de la proposition ne manque pas de souligner, à ce propos, que "la règle de droit international ayant un caractère prééminent dans la hiérarchie des normes, une disposition de droit interne ne peut contrevenir à son application" et que la Communauté française a virtuellement reçu "mandat de garantir les libertés consacrées par cette Convention" puisqu'elle est seule à pouvoir traduire dans l'ordre interne la norme internationale.

.../...

Le Conseil d'Etat rappelle, à ce propos, que la primauté reconnue aux normes de droit international ne revient qu'à celles qui ont des effets directs dans l'ordre interne. Si l'intention de l'auteur de la proposition était de considérer que telle est la portée qu'il convient de donner au Pacte relatif aux droits civils et politiques, la proposition qu'il forme et qui reprend textuellement les dispositions du Pacte s'avérerait superflue. Si l'intention de l'auteur de la proposition était plutôt d'introduire le même Pacte dans l'ordre juridique de la Communauté française et de donner à sa proposition la valeur d'un décret d'assentiment, il faudrait rappeler que seul l'Exécutif a, aux termes de l'article 16, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le droit de soumettre un projet se donnant un tel objet à l'assentiment du Conseil. Au surplus, les mesures d'exécution qui seraient prises dans l'ordre communautaire se doivent évidemment de respecter les partages de compétences qui ont été instaurés au sein du système juridique de la Belgique.

Le Conseil d'Etat observe également que l'article 5 de la proposition de décret peut paraître superflu. En effet, selon cette disposition,

"Dans les régions où existe une minorité culturelle et linguistique de langue française, les personnes appartenant à cette minorité ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun et avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle et/ou d'employer la langue française".

Or, les articles 7, 14, 18, 19, 20 et 23 de la Constitution préservent déjà la faculté du citoyen belge de développer une vie culturelle et d'user, où qu'il se trouve, de la langue française; à cet égard, la création des Communautés

.../...

ne porte pas préjudice au libre exercice des libertés consacrées au titre II de la Constitution.

Le chapitre II de la proposition devrait être revu.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
 R. VAN AELST, conseillers d'Etat,
 J.-J. STRYCKMANS,
 J. DE GAVRE, assesseurs de la
 F. DÉLPEREE, section de législation,
Madame : M. VAN GERREWEY, greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.