

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par la Présidente du Conseil de la Communauté française, le 7 mai 1996, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "modifiant le décret du 24 décembre 1990 créant une commission de surveillance de la législation sur la langue française déposée par Mme PERSOONS et consorts" (Doc. C.C.F. 69 (1995-1996) - n° 1), a donné le 1er juillet 1996 l'avis suivant :

1. L'article 1er de la proposition de décret examinée tend à attribuer compétence à la Commission de surveillance de la législation sur la langue française, "à l'exclusion de la Commission permanente de contrôle linguistique, pour veiller à l'application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966 en région de langue française visée à l'article 4 de l'arrêté royal du 18 juillet 1966".

La question se pose si une telle disposition est conforme à l'article 129 de la Constitution qui dispose :

"§ 1er. Les Conseils 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° l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics;
- 3° les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements.

§ 2. Ces décrets 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 § 1er ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa;

.../...

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

De cette disposition constitutionnelle, il ressort que les décrets des Communautés peuvent régler, à l'exclusion de la loi fédérale, les matières visées au paragraphe 1er dans l'aire de compétence territoriale établie par le second paragraphe et que le législateur fédéral exerce la même compétence matérielle dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, dans la région de langue allemande et à l'égard des communes, services et institutions visés au second paragraphe qui ne tombent pas dans la sphère de compétence des législateurs décrets. Par ailleurs, en vertu de l'article 94, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les dispositions des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, demeurent en vigueur dans la région de langue française, à l'exception des communes, services et institutions visés audit article 129, § 2, de la Constitution, aussi longtemps qu'elles ne sont pas remplacées par des dispositions décrets (1).

La Constitution détermine donc une répartition exclusive de compétence territoriale.

(1) Arrêts de la Cour d'arbitrage n°s 12, 13, 15 et 16 du 25 mars 1986 - respectivement 3.B.3.a., B.3.a., B.3 et B.2. -, 18 du 20 mai 1986 - B.3.a. -, 19 du 12 juin 1986 - B.2.a. -, 20, 21, 22 et 23 du 25 juin 1986 - B.2.a. -.

Comme l'a indiqué la Cour d'arbitrage (1), cette répartition suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire dans les matières visées au paragraphe 1er de l'article 129 puisse être, en vertu du second paragraphe, localisé dans le territoire sur lequel il exerce sa compétence, de sorte que toute relation et toute situation concrètes soient réglées par un seul législateur; le législateur décrétal a, dès lors, l'obligation de déterminer le ou les critères en application desquels l'objet des normes qu'il adopte est localisé dans son aire de compétence, dans le respect desdites dispositions constitutionnelles; le contrôle de la constitutionnalité des critères de localisation choisis s'opère par rapport aux dispositions qui attribuent la compétence matérielle, dès lors que celles-ci contiennent les éléments sur la base desquels la validité de ces critères peut s'apprécier; la perception de l'objet, de la nature et éventuellement du but de la compétence matérielle attribuée est, en effet, nécessaire pour apprécier exactement la localisation, dans l'aire de compétence dévolue par la Constitution, de l'objet de la norme édictée.

En l'espèce, l'article 1er de la proposition examinée se donne pour objet de régler, "en région de langue française", l'application des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative sans avoir égard aux exceptions énumérées à l'article 129, § 2; dans cette

(1) Arrêts de la Cour d'arbitrage n°s 9 du 30 janvier 1986 - 5.B.1. -, 10 du 30 janvier 1986 - 8.B. et 8.B.1. -, 17 du 26 mars 1986 - 3.B.7.c. - et 29 du 18 novembre 1986 - 3.B.1 et 3.B.2 -.

mesure, le texte proposé excède la compétence de la Communauté française en matière d'emploi des langues (1).

2. Le texte de la proposition prête à une autre critique au regard des principes qui viennent d'être rappelés : ce texte ne contient aucun critère de nature à localiser son objet exclusivement dans ladite aire de compétence de la Communauté (2).

Sans doute, les auteurs de la proposition partent-ils du présupposé que les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative contiennent elles-mêmes tous les critères de rattachement permettant, avec certitude, de déterminer dans quelle région une affaire est localisée. Mais pareil préalable n'est pas sans susciter un doute sérieux; en effet, l'article 61 desdites lois coordonnées, en son paragraphe 5, organise le fonctionnement de la Commission permanente de contrôle linguistique de la manière suivante :

"§ 5. La commission est scindée en deux sections : une section française et une section néerlandaise.

La section française connaît des affaires localisées ou localisables dans des communes sans régime spécial de la région de langue française. La section néerlandaise connaît des affaires localisées ou localisables dans les communes sans régime spécial de la région de langue néerlandaise.

(1) Arrêts de la Cour d'arbitrage n°s 10 du 30 janvier 1986 - 8.B.2. -, 29 du 18 novembre 1986 - 3.B.3. - et 70 du 14 décembre 1988 - B.5.g. -.

(2) Arrêts de la Cour d'arbitrage n°s 9 du 30 janvier 1986 - 5.B.2. - et 17 du 26 mars 1986 - 3.B.7.d. -.

Toutes autres affaires, y compris celles relatives à la protection des minorités, sont de la compétence des deux sections réunies";

en recourant à la notion d'"affaires localisées ou localisables", cette disposition peut se prêter à une application difficile, car pareille notion implique, par définition, que certaines situations peuvent être problématiques.

Dans le système envisagé par les auteurs de la proposition, aucun mécanisme pouvant avoir pour objet de résoudre d'éventuels conflits positifs ou négatifs (1) n'est prévu, et ne pourrait, du reste, l'être, puisqu'il y va de l'exercice de compétences propres à chaque entité autonome.

Pour éviter cet écueil, une solution pourrait, certes, consister à fixer, dans la législation linguistique de la Communauté française, des critères sûrs de rattachement. Il est, néanmoins, douteux qu'une telle initiative législative puisse résoudre tous les conflits possibles, surtout si ces critères sont différents de ceux prévus par les autres législateurs compétents.

Une autre solution pourrait être la conclusion, avec ces autres législateurs, d'un accord de coopération, conformément à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980, en vue de l'élaboration de critères uniformes et de

(1) Ainsi, par exemple, on peut envisager des hypothèses dans lesquelles les deux commissions fédérale et communautaire se déclareraient, l'une et l'autre, compétentes ou incompétentes à défaut d'une appréciation convergente des critères de rattachement.

l'instauration de mécanismes de nature à régler les conflits pouvant surgir entre les commissions concernées.

3. La proposition envisagée appelle une troisième observation.

En confiant à la Commission de surveillance de la législation sur la langue française compétence pour veiller à l'application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative "à l'exclusion de la Commission permanente de contrôle linguistique", cette proposition entraîne cette conséquence que, dans l'exercice de sa mission de contrôle, la Commission de surveillance de la législation sur la langue française ne disposera d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont attribués par le décret du 24 décembre 1990. Par ailleurs, la procédure applicable à l'introduction et à l'instruction des plaintes sera celle prévue par l'article 4 de ce décret.

Contrairement à ce qu'indiquent les développements de la proposition, il ne peut appartenir au règlement d'ordre intérieur arrêté par la Commission de fixer "entre autres, les conditions de forme pour introduire des plaintes ainsi que la procédure pour instruire et statuer sur les plaintes et pour rendre les propositions d'avis". La Commission de surveillance de la législation sur la langue française ne dispose point du pouvoir d'arrêter des règles obligatoires à l'égard des citoyens. La procédure relative à l'introduction et à l'instruction des plaintes doit être réglée par le décret lui-même.

La chambre était composée de :

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la section
	J. van COMPERNOLLE,	de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. BAUWENS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.