ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre Président du Gouvernement wallon, le 16 février 1998, en application de l'article 32, § 6, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, d'une demande d'avis motivée concernant le différend soumis le 14 janvier 1998 au Comité de concertation sur la circulaire BA-97/22 du Ministre flamand des Affaires intérieures relative à l'emploi des langues dans les administrations communales de la région linguistique néerlandaise, a donné le 24 février 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 16 februari 1998 door de Minister-President van de Waalse regering, met toepassing van artikel 32, § 6, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, om een gemotiveerd advies verzocht met betrekking tot het geschil dat op 14 januari 1998 bij het Overlegcomité is aanhangig gemaakt over de omzendbrief BA-97/22 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden betreffende het taalgebruik in de gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied, heeft op 24 februari 1998 het volgende advies gegeven :

La section de législation du Conseil d'Etat, chambres réunies, a été saisie, le 16 février 1998, d'une part, par le Ministre Président du Gouvernement wallon (L. 27.423/VR), et, d'autre part, par la Ministre Présidente du Gouvernement de la Communauté française (L. 27.424/VR), en application de l'article 32, § 6, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, d'une demande d'avis motivé "portant sur l'existence d'un conflit de compétence engendré par l'acte intitulé "Circulaire BA-97 relative à l'emploi des langues en matière administrative dans la région linguistique néerlandaise" du Ministre flamand des Affaires intérieures L. Peeters".

Portée d'une demande d'avis fondée sur l'article 32, § 6, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Aux termes de l'article 32, § 6, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, sur lequel se fonde la demande d'avis, le Conseil d'Etat, section de législation, siégeant en chambres réunies, doit émettre un avis motivé "sur le point de savoir si le conflit soumis au Comité de concertation en application des paragraphes 1er à 3 inclus (dudit article 32) est ou non exempt d'un conflit de compétence".

Il résulte des termes utilisés dans cette disposition législative que le Conseil d'Etat doit se limiter, en l'espèce, à constater s'il y a ou non conflit de compétence, sans devoir se prononcer, dans le cadre de cette procédure, sur la solution qu'il y aurait lieu d'y apporter.

Il apparaît de l’article 32 de la loi précitée que le Comité de concertation est seulement compétent pour connaître des conflits d’intérêts, à l’exclusion donc des conflits de compétence. La procédure d’avis prévue au paragraphe 6 de cet article est, précisément, destinée à éviter que le Comité excède sa compétence : lorsqu’un doute existe sur le point de savoir si le conflit dont le Comité est saisi est ou non exempt d’un conflit de compétence, une demande d’avis sur ce point peut être adressée à la section de législation du Conseil d’Etat; si le Conseil d’Etat est d’avis que le conflit n’est pas exempt d’un conflit de compétence, le Comité est dessaisi; dans le cas contraire, il lui appartient de concilier, si faire se peut, les parties.

Examen des demandes d’avis

Les demandes d’avis adressées au Conseil d’Etat par le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Communauté française en application de l’article 32, § 6, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles contiennent la seule question suivante : "Cet acte (la circulaire précitée) qui, malgré son intitulé, a un contenu réglementaire, ne viole-t-il pas l’article 129 de la Constitution coordonnée, et les lois sur l’emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966, notamment les articles 7, 8, 25, 26, 28 et 30 en ce qu’il a pour effet d’ajouter des dispositions aux lois linguistiques, alors que l’article 129 de la Constitution coordonnée réserve cette compétence au législateur décrétal et au législateur spécial ?".

Vu la portée, rappelée ci-dessus, de l'avis motivé que doit rendre le Conseil d'Etat, saisi sur la base de l'article 32, § 6, de la loi précitée, le Conseil n'est pas compétent pour répondre, dans le cadre de cette procédure, à pareille question.

Néanmoins, la lettre du Gouvernement de la Communauté française du 13 janvier 1998, qui saisit le Comité de concertation énonce les griefs suivants à l'égard de la circulaire BA-97 :

"Il apparaît que la circulaire BA-97 :

- donne une interprétation éminemment restrictive des lois linguistiques, lesquelles ne prévoient pas formellement de demande expresse et répétée de la part des habitants qui souhaitent que le français soit la langue véhiculaire des relations avec l'autorité locale;

- ajoute manifestement à la loi en prévoyant que les francophones devront demander, pour chaque écrit - y compris pour ceux qui présentent un caractère répétitif, comme par exemple les avertissements-extraits de rôle en matière de taxe sur l'enlèvement des immondices - à recevoir celui-ci en français afin de pouvoir s'exprimer dans cette langue;

- ajoute manifestement à la loi en prévoyant que les francophones devront demander, chaque fois, à ce que la relation verbale avec l'un ou l'autre représentant de l'autorité - un agent de police par exemple - ait lieu en français".

Selon la note-réponse du Gouvernement flamand :

> "La circulaire qui stipule que les francophones habitant la région de langue néerlandaise, dans les communes dotées d'un régime linguistique spécifique ne peuvent - dans les cas où les lois linguistiques leur offrent la possibilité d'utiliser le français - faire usage de cette facilité que pour autant qu'ils en formulent chaque fois la demande expresse, n'ajoute rien à la loi, mais se limite à une interprétation (obligatoirement restrictive) de la loi, fondée sur les travaux préparatoires et conforme au principe constitutionnel de la primauté de la langue de chaque région unilingue. La critique émise par le Gouvernement de la Communauté française, affirmant que la circulaire présenterait un caractère réglementaire en ce qu'elle ajouterait "manifestement" à la loi est, dès lors, manifestement non fondée".

Bien que le Comité de concertation a été saisi "afin de régler le conflit latent et à prendre toute mesure utile pour la défense des intérêts des francophones des communes à facilités" et donc en des termes qui évoquent un conflit d'intérêt, il apparaît que le différend qui est apparu entre le Gouvernement flamand, d'une part, les Gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne, d'autre part, se pose en terme de répartition de compétences relativement à l'emploi des langues en matières administratives et à la tutelle administrative.

La différence d'opinions entre les trois gouvernements porte sur des interprétations divergentes des dispositions attributives de compétence de l'article 129 de la Constitution et de l'article 7 de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon l'interprétation donnée à ces dispositions, le Gouvernement flamand sera ou non

compétent. Les interprétations de chacune des parties en présence sont inconciliables. La persistance de chacune de ces interprétations ne peut conduire qu'à un conflit de compétence.

Le Conseil d'Etat, section de législation, ne peut donc que constater que cette différence d'opinions "n'est pas exempte d'un conflit de compétence".

De Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, is op 16 februari 1998 door de Minister-President van de Waalse regering (L. 27.423/VR) en door de Minister-Presidente van de Franse Gemeenschapsregering (L. 27.424/VR) verzocht om, met toepassing van artikel 32, § 6, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een gemotiveerd advies te geven "portant sur l'existence d'un conflit de compétence engendré par l'acte intitulé «Circulaire BA-97 relative à l'emploi des langues en matière administrative dans la région linguistique néerlandaise» du Ministre flamand des Affaires intérieures L. Peeters".

Draagwijdte van een adviesaanvraag op grond van artikel 32, § 6, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

Luidens het aan de adviesaanvraag ten grondslag liggende artikel 32, § 6, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient de Raad van State, afdeling wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, een gemotiveerd advies uit te brengen "over de vraag of het met toepassing van de §§ 1 tot en met 3 (van het genoemde artikel 32) aan het Overlegcomité voorgelegde conflict al dan niet vrij is van een bevoegdheidsconflict".

Uit de in die wetsbepaling gehanteerde termen volgt dat de Raad van State zich terzake dient te beperken tot het vaststellen of er al dan niet een dergelijk conflict voorhanden is, zonder zich in het kader van deze procedure te moeten uitspreken over de voor dat conflict te geven oplossing.

Uit artikel 32 van de eerdergenoemde wet blijkt dat het Overlegcomité alleen bevoegd is om kennis te nemen van belangenconflicten, met uitsluiting dus van de bevoegdheidsconflicten. De adviesprocedure waarin paragraaf 6 van dit artikel voorziet, is precies bedoeld om te voorkomen dat het Overlegcomité zijn bevoegdheid te buiten gaat : wanneer er twijfel over bestaat of het geschil dat bij het Overlegcomité aanhangig is gemaakt al dan niet vrij is van een bevoegdheidsconflict, kan de afdeling wetgeving van de Raad van State over dit punt om advies worden gevraagd; indien de Raad van State ervan uitgaat dat het geschil niet vrij is van een bevoegdheidsconflict, moet het Overlegcomité de zaak uit handen geven; in het tegenovergestelde geval staat het aan het Overlegcomité de partijen, indien mogelijk, tot overeenstemming te brengen.

Onderzoek van de adviesaanvragen

De adviesaanvragen die met toepassing van artikel 32, § 6, van de gewone wet tot hervorming der instellingen bij de Raad van State zijn ingediend door de Waalse regering en de Franse Gemeenschapsregering bevatten deze enkele vraag : "Cet acte (d.i. de voornoemde omzendbrief)

qui, malgré son intitulé, a un contenu réglementaire, ne viole-t-il pas l'article 129 de la Constitution coordonnée, et les lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966, notamment les articles 7, 8, 25, 26, 28 et 30 en ce qu'il a pour effet d'ajouter des dispositions aux lois linguistiques, alors que l'article 129 de la Constitution coordonnée réserve cette compétence au législateur décrétal et au législateur spécial ?".

Gelet op de hiervoren in herinnering gebrachte draagwijdte van het gemotiveerde advies dat de Raad van State op grond van artikel 32, § 6, van de voornoemde wet moet geven, is de Raad, in het kader van die procedure, niet bevoegd om een antwoord te geven op een dergelijke vraag.

Niettemin formuleert de Franse Gemeenschapsregering in haar brief van 13 januari 1998 waarmee zij het geschil aan het Overlegcomité voorlegt de volgende klachten met betrekking tot omzendbrief BA-97 :

"Il apparaît que la circulaire BA-97 :

- donne une interprétation éminemment restrictive des lois linguistiques, lesquelles ne prévoient pas formellement de demande expresse et répétée de la part des habitants qui souhaitent que le français soit la langue véhiculaire des relations avec l'autorité locale;

- ajoute manifestement à la loi en prévoyant que les francophones devront demander, pour chaque écrit - y compris pour ceux qui présentent un caractère répétitif, comme par exemple les avertissements-extraits de rôle en matière de taxe sur l'enlèvement des immondices -, à recevoir celui-ci en français afin de pouvoir s'exprimer dans cette langue;

- ajoute manifestement à la loi en prévoyant que les francophones devront demander, chaque fois, à ce que la relation verbale avec l'un ou l'autre représentant de l'autorité - un agent de police par exemple - ait lieu en français".

Volgens de antwoordnota van de Vlaamse regering :

"voegt de omzendbrief, door het standpunt in te nemen dat Franstaligen in het Nederlands taalgebied, in de gemeenten met een specifieke taalregeling - in de gevallen waar de SWT (de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken) hun de mogelijkheid biedt het Frans te gebruiken - deze faciliteit slechts kunnen gebruiken voorzover ze daar telkens uitdrukkelijk om verzoeken, geen enkele rechtsregel toe aan de wet, maar beperkt hij zich tot een (verplicht strikte) interpretatie van de wet, gesteund op de voorbereidende werken en in het licht van het grondwettelijk principe van de voorrang van de taal van elk eentalig gebied. De kritiek van de Franse Gemeenschapsregering, als zou de omzendbrief verordenend zijn doordat hij "manifest" rechtsregels zou toevoegen aan de wet, is dan ook manifest ongegrond".

Ofschoon de zaak bij het Overlegcomité aanhangig is gemaakt "afin de régler le conflit latent et à prendre toute mesure utile pour la défense des intérêts des francophones des communes à facilités", welke bewoordingen op het bestaan van een belangenconflict wijzen, blijkt de betwisting die gerezen is tussen de Vlaamse regering, enerzijds, en de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse regering, anderzijds, een betwisting te zijn op het stuk van bevoegdheid verdelende regels aangaande het gebruik van de talen in bestuurszaken en aangaande het administratief toezicht.

Het verschil van mening tussen de drie regeringen heeft betrekking op van elkaar afwijkende interpretaties van de bevoegdheid verlenende bepalingen van artikel 129 van de Grondwet en artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Volgens de interpretatie die aan die bepalingen wordt gegeven, is de Vlaamse regering al dan niet bevoegd. De interpretaties van de verschillende partijen zijn met elkaar niet verzoenbaar. Het in stand blijven van elk van die interpretaties kan niet anders dan leiden tot een bevoegdheidsconflict.

De Raad van State, afdeling wetgeving, kan dan ook slechts vaststellen dat dit verschil van mening "niet vrij is van een bevoegdheidsconflict".

Les chambres réunies étaient composées de		De verenigde kamers waren samengesteld uit
Messieurs de Heren	J.-J. STRYCKMANS,	président du Conseil d'Etat, voorzitter van de Raad van State,
	W. DEROOVER,	président de chambre, kamervoorzitter,
	Y. KREINS, P. LEMMENS, L. HELLIN, Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	F. DELPEREE, J. van COMPERNOLLE, A. ALEN, H. COUSY,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mesdames Mevrouwen	F. LIEVENS,	greffier, griffier,
	B. VIGNERON,	greffier assumé, toegevoegd griffier.

Les rapports ont été présentés par MM. G. VAN HAEGENDOREN et X. DELGRANGE, auditeurs. Les notes du bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. J. DRIJKONINGEN, référendaire, et Ph. BROUWERS, référendaire adjoint.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. G. VAN HAEGENDOREN en X. DELGRANGE, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. J. DRIJKONINGEN, referendaris, en Ph. BROUWERS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

F. LIEVENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.