



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.696/AV
van 13 februari 2020

avis 66.696/AG
du 13 février 2020

over

sur

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van het Wetboek van
Economisch Recht wat het
taalgebruik inzake reclame
betreft (*Parl.St. Kamer*,
buitengewone zitting 2019,
nr. 55-0102/001)’

une proposition de loi
‘modifiant le Code de droit
économique en ce qui concerne
l’emploi des langues en
matière de publicité
(*Doc. Parl., Chambre, session
extraordinaire 2019*,
n° 55-0102/001)’

Op 5 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*) een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Wetboek van Economisch Recht wat het taalgebruik inzake reclame betreft (*Parl.St. Kamer, buitengewone zitting 2019, nr. 55-0102/001*)’.

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 14 januari 2020 en 4 februari 2020. De algemene vergadering was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, kamervoorzitters, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Bruno PEETERS, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE en Brecht STEEN, eerste auditeurs-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 februari 2020.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Le 5 novembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur une proposition de loi 'modifiant le Code de droit économique en ce qui concerne l'emploi des langues en matière de publicité (*Doc. Parl.*, Chambre, session extraordinaire 2019, n° 55-0102/001)'.

La proposition a été examinée par l'assemblée générale les 14 janvier 2020 et 4 février 2020. L'assemblée générale était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, présidents de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE et Brecht STEEN, premiers auditeurs chefs de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO et Wouter PAS, conseillers d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 février 2020.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe te bepalen in welke taal “iedere boodschap, opschrift of aankondiging, bestemd ter informatie van het publiek, op de openbare weg, in een open of publiek toegankelijke inrichting of in het openbaar vervoer, waarvan het taalgebruik niet geregeld wordt door een andere wet”, alsook “ongeadresseerd reclamedrukwerk” moet worden opgesteld. In de eentalige taalgebieden wordt de taal van het taalgebied opgelegd. Het gebruik van andere talen wordt niet uitgesloten, maar aan de taal van het taalgebied moet voorrang worden gegeven.

Daartoe worden in boek VI (Marktpraktijken en consumentenbescherming), titel 2 (Informatie van de markt), hoofdstuk 7 (Diverse bepalingen), van het Wetboek van economisch recht (WER) de artikelen VI.36/1 en VI.36/2 ingevoegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking: artikel 30 van de Grondwet

2. Artikel 30 van de Grondwet bepaalt: “Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken.”

Artikel 129, § 1, van de Grondwet bepaalt: “De Parlementen van de Vlaamse en Franse Gemeenschap regelen, bij uitsluiting van de federale wetgever, elk voor zich, bij decreet, het gebruik van de talen voor: 1° de bestuurszaken; 2° het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen; 3° de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsmede de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen”. Krachtens artikel 130, § 1, 5°, van de Grondwet regelt het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap bij decreet “het gebruik van de talen voor het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen”.

Het begrip “regelen van het gebruik der talen” heeft volgens het Grondwettelijk Hof een ruime betekenis. Het omvat immers “zowel het opleggen van het gebruik van een bepaalde taal als het verbod van het gebruik van een bepaalde taal, als het verbod het gebruik van een bepaalde taal te verbieden”.¹

3. De rechtsverhoudingen of situaties waarvan het taalgebruik wordt geregeld door het wetsvoorstel, vallen in hun algemeenheid niet onder een van de categorieën waarvoor de Grondwet in de artikelen 30, 129 en 130 uitdrukkelijk de regeling van het gebruik van de in België gesproken talen toestaat.

4. In de toelichting bij het voorstel voeren de indieners aan dat de voorgestelde bepalingen verenigbaar zijn met de Grondwet. Ze stellen: “Anderzijds bepaalt artikel 30 van de Grondwet dat het gebruik der talen vrij is, zodat boodschappen in andere talen, zelfs in het

¹ GwH 26 maart 1986, nr. 17/1986, 3.B.4.b.

straatbeeld, niet volledig kunnen verboden worden.” De Grondwet verhindert echter niet, aldus de indieners, dat “de prioritaire aanwezigheid van de streektaal in het openbaar leven wordt verzekerd”. Daarbij verwijzen de indieners naar een advies van “20 juli 1990”, waarin “de Raad van State uitdrukkelijk bevestigd [heeft] dat de federale wetgever bevoegd is om taalvoorschriften op te nemen in de wet op de handelspraktijken, tenzij dit zou neerkomen op het weren van bepaalde talen (...)”.

5. Het door de indieners van het voorstel vermelde advies van 12 juli 1990 (niet: “20 juli 1990”)² vormt een voorbeeld van de adviespraktijk waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, aanneemt dat specifieke voorschriften, die voorschrijven dat een of meer talen moeten worden gebruikt bij het verschaffen van bepaalde informatie aan derden, niet moeten worden beschouwd als in strijd met de artikelen 30, 129 en 130 van de Grondwet, hoewel ze niet onder de in de artikelen 30, 129 en 130 van de Grondwet specifieke vermelde gevallen ressorteren.

Het enkele feit dat de regelgever zulke voorschriften uitvaardigt binnen het kader van zijn materiële bevoegdheid, volstaat niet om tot dat besluit te komen.³ Uit de adviespraktijk blijkt dat vereist is dat de regelgever een voorschrift uitvaardigt dat wordt opgelegd als een noodzakelijk accessorium van een reeds binnen die materiële bevoegdheid opgelegde verplichting om bepaalde informatie mede te delen aan derden. Het taalvoorschrift moet noodzakelijk zijn om de doelstelling van die verplichting op zinvolle wijze te realiseren, hetgeen op zijn minst inhoudt dat het taalvoorschrift pertinent en evenredig is ten opzichte van het doel dat de regel nastreeft, bijvoorbeeld binnen het domein van de handelspraktijken, consumentenbescherming, productnormen, telecommunicatie, volkgezondheid, leefmilieu en afvalstoffenbeleid.⁴ Zulke taalvoorschriften hebben uit hun aard een beperkte en specifieke draagwijdte en moeten niet als strijdig met de artikelen 30, 129 en 130 van de Grondwet worden beschouwd.⁵

² Adv. RvS 19.684/1 van 12 juli 1990 over een wetsvoorstel ‘tot aanvulling van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken’, *Parl.St.* Kamer 1989-90, nr. 1086/2. Dit advies sluit aan bij adv. RvS 13.048/1 van 27 april 1978 over een wetsvoorstel en amendementen ‘tot wijziging van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken’, *Parl.St.* Kamer 1977-78, nr. 163/4.

³ Hetgeen ook door het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk wordt bevestigd. Zie GwH 22 december 1994, nr. 90/1994, B.5.16: “De bevoegdheid van de federale wetgever om de kiesverrichtingen te regelen omvat niet de bevoegdheid om in die aangelegenheid het gebruik der talen te regelen”; GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.16.1: “Uit de bevoegdheid van de gemeenschappen om de aangelegenheid van de opvang van de kinderen in de voorschoolse leeftijd te regelen, vloeit dus niet voort dat de decreetgever door dat enkele feit bevoegd zou zijn om te bepalen in welke taal de kinderopvanglocaties moeten functioneren”.

⁴ Voor zover nodig, kan er aan herinnerd worden dat deze materiële regelingen, op zich genomen, in overeenstemming moeten zijn met hogere rechtsnormen, zoals de grondrechten en de Europeesrechtelijke beginselen.

⁵ Zie GwH 16 september 2010, nr. 99/2010, B.8.1.-B.8.3, waarin het Hof erop wijst dat een bepaling die zich ertoe beperkt de weergave van een door de wetgever voorgeschreven vermelding in een van de landstalen te vereisen, zonder te verbieden dat die vermelding in andere talen wordt vertaald, geen schending vormt van artikel 30 van de Grondwet. Zie ook het reeds vermelde arrest GwH 22 december 1994, nr. 90/1994, B.5.16: “De bevoegdheid tot het organiseren van de kiesverrichtingen kan evenwel niet volledig - en dus niet nuttig - worden uitgeoefend indien de federale wetgever niet zou vermogen - met eerbiediging van de bestaande wetgeving over het gebruik der talen - aan te geven hoe de stembiljetten en andere officiële bescheiden, zoals modeltabellen en verzamelstaten, moeten worden opgemaakt. In zoverre de federale wetgever daarbij de door de bevoegde wetgever vastgelegde regels met betrekking tot het gebruik der talen niet wijzigt, kan het in de wettelijke regeling van de kiesverrichtingen opnemen van aanduidingen over het taalaspect, voor zover strikt noodzakelijk, niet worden aangezien als een wilsuiking om in die

Deze voorwaarden kunnen enkel geacht worden vervuld te zijn wanneer de noodzakelijkheid van het voorschrift voortvloeit uit een internationale of Europeesrechtelijke verplichting die de bevoegde regelgever moet naleven of omzetten⁶, wanneer de noodzaak bestaat om tegemoet te komen aan de positieve verplichting tot het beschermen of waarborgen van andere grondrechten⁷, of wanneer een dwingende noodzaak bestaat tot het opleggen van een specifieke verplichting tot informatie in ten minste een of meerdere bepaalde talen gericht op de bescherming van belangen van derden.

Zo acht de Raad van State in zijn adviespraktijk regelingen toelaatbaar waarin de verplichting om bepaalde informatie te verstrekken in het kader van een regeling van consumentenbescherming⁸, handelspraktijken⁹, productnormen¹⁰, telecommunicatie¹¹, volksgezondheid¹² en bescherming van het leefmilieu¹³, gepaard gaat met de verplichting die informatie in ten minste een of meer bepaalde talen te verschaffen.

materie te legifereren; een dergelijk optreden kan, binnen de aangeduide begrenzingen, niet als een bevoegdheidsoverschrijding worden beschouwd”.

⁶ Zie adv.RvS 58.954/2/3/VR van 29 maart 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 juni 2016 ‘houdende diverse bepalingen inzake gezondheid’, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1838/1. Zie ook adv. RvS 58.632/4 van 5 januari 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 25 maart 2016 ‘betreffende het op de markt aanbieden van radioapparatuur’.

⁷ Zoals het recht op bescherming van het privé-leven: zie adv. RvS 43.730/2 van 13 november 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 10 februari 2008 ‘tot vaststelling van de wijze waarop wordt aangegeven dat er camerabewaking plaatsvindt’.

⁸ Adv.RvS 32.804/1 van 21 maart 2002 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 januari 2020 ‘houdende voorwaarden betreffende de exploitatie van zonnecentra’; adv.RvS 33.801/2/V van 27 augustus 2002 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 23 september 2002 ‘betreffende de overdraagbaarheid van de nummers van de eindgebruikers van de aan het publiek aangeboden mobiele telecommunicatiediensten’; adv.RvS 48.840/1 van 16 november 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 januari 2011 ‘betreffende de veiligheid van speelgoed’. Zie ook adv. RvS 32.137/1 van 6 december 2001 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 4 maart 2002 ‘betreffende de verhuring van producten’.

⁹ Zie de reeds vermelde adviezen RvS 13.048/1 van 27 april 1978 en 19.684/1 van 12 juli 1990.

¹⁰ Adv. RvS 42.365/3 van 13 maart 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 mei 2007 ‘tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid’, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 3081/1; adv.RvS 50.950/3 van 6 maart 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 maart 2013 ‘tot beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur’; adv.RvS 51.308/3 van 15 mei 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 september 2012 ‘tot vaststelling van de taal op het etiket en op het veiligheidsinformatieblad van stoffen en mengsels, en tot aanwijzing van het Nationaal centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties als orgaan bedoeld in artikel 45 van Verordening (EG) nr. 1272/2008’.

¹¹ Adv.RvS 33.801/2/V van 27 augustus 2002 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 23 september 2002 ‘betreffende de overdraagbaarheid van de nummers van de eindgebruikers van de aan het publiek aangeboden mobiele telecommunicatiediensten’. Zie ook adv. RvS 58.632/4 van 5 januari 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 25 maart 2016 ‘betreffende het op de markt aanbieden van radioapparatuur’.

¹² Adv.RvS 58.954/2/3/VR van 29 maart 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet 22 juni 2016 ‘houdende diverse bepalingen inzake gezondheid’, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1838/1.

¹³ Adv.RvS 43.804/3 van 27 november 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 april 2008 ‘betreffende de voorwaarden die van toepassing zijn op de werven voor de verwijdering en de inkapseling van asbest’.

Voorschriften waarin door het uitsluitend opleggen van een taal of talen, andere talen worden geweerd of verboden, kunnen niet worden beschouwd als pertinent en *a fortiori* noodzakelijk met het oog op de invulling of effectiviteit van een informatieplicht of van een maatregel van consumentenbescherming.¹⁴

6. Regelingen waarvan de noodzakelijkheid niet is aangetoond of die verder gaan dan een noodzakelijk correlaat van een door de bevoegde regelgever opgelegde verplichting (hetgeen altijd het geval is wanneer het gebruik van bepaalde talen wordt verboden¹⁵ en in beginsel¹⁶ het geval is wanneer de taal van de mondelinge communicatie wordt geregeld¹⁷), en dus niet als noodzakelijk accessorium gekoppeld zijn aan een door de regelgever opgelegde verplichting, zijn niet in overeenstemming met de artikelen 30, 129 en 130 van de Grondwet. Dit betekent dat zulk een regeling enkel toegelaten is in de door Grondwet uitdrukkelijk vermelde gevallen.

7. Het wetsvoorstel streeft geen andere doelstelling na dan het regelen van het gebruik der talen, waarbij het opleggen van een ten minste te gebruiken taal geen noodzakelijk correlaat vormt van een door de wetgever binnen zijn bevoegdheidsdomein opgelegde specifieke verplichting. Het voorstel regelt aldus het gebruik der talen in rechtsverhoudingen of situaties waarvoor de Grondwet de regeling van het gebruik der talen niet toelaat.

Het voorstel is bijgevolg niet verenigbaar met artikel 30 van de Grondwet en kan geen doorgang vinden.

*

¹⁴ Zie de reeds vermelde adviezen RvS 19.684/1 van 12 juli 1990; 32.804/1 van 21 maart 2002; 33.801/2/V van 27 augustus 2002; 42.365/3 van 13 maart 2007; 43.804/3 van 27 november 2007; 48.840/1 van 16 november 2010; 50.950/3 van 6 maart 2012 en 51.308/3 van 15 mei 2012.

¹⁵ Zie vorige voetnoot.

¹⁶ In specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer veiligheids- of evacuatie-richtlijnen moeten worden gegeven bij een massa-bijeenkomst, is niet uitgesloten dat mondelinge mededelingen in ten minste een of meerdere bepaalde talen worden opgelegd.

¹⁷ Zie de reeds vermelde adviezen RvS 32.137/1 van 6 december 2001 en 32.804/1 van 21 maart 2002.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de déterminer dans quelle langue il convient de rédiger « tout message, inscription ou annonce, destiné à l'information du public, sur la voie publique, dans un établissement ouvert ou public, ou dans les transports publics dont le régime linguistique n'est pas régi par une autre loi », ainsi que « tout imprimé publicitaire non adressé ». Dans les régions linguistiques unilingues, la langue de la région est imposée. L'usage d'autres langues n'est pas exclu, mais la priorité doit être accordée à la langue de la région linguistique.

À cet effet, les articles VI.36/1 et VI.36/2 sont insérés dans le livre VI (Pratiques du marché et protection du consommateur), titre 2 (Information du marché), chapitre 7 (Dispositions diverses) du Code de droit économique (CDE).

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale : article 30 de la Constitution

2. L'article 30 de la Constitution dispose : « L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires ».

L'article 129, § 1^{er}, de la Constitution dispose : « Les Parlements 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 ». En vertu de l'article 130, § 1^{er}, 5°, de la Constitution, le Parlement de la Communauté germanophone règle par décret « l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics ».

Selon la Cour constitutionnelle, la notion de « régler l'emploi des langues » a une portée étendue. Elle comprend en effet « aussi bien l'imposition de l'usage d'une langue déterminée que l'interdiction d'utiliser une langue déterminée et que l'interdiction d'interdire l'usage d'une langue déterminée »¹.

3. Considérés dans leur globalité, les situations ou rapports juridiques dont le régime linguistique est réglé par la proposition de loi ne s'inscrivent pas dans l'une des catégories pour lesquelles la Constitution autorise expressément, dans ses articles 30, 129 et 130, de régler l'emploi des langues usitées en Belgique.

4. Dans les développements de la proposition, les auteurs soutiennent que les dispositions proposées sont conformes à la Constitution. Ils exposent : « Par ailleurs, l'article 30

¹ C.C., 26 mars 1986, n° 17/1986, 3.B.4.b.

de la Constitution prévoit que l'emploi des langues est facultatif, de sorte que les messages rédigés dans d'autres langues ne peuvent pas être totalement interdits, même s'ils sont affichés dans la rue ». La Constitution n'empêche toutefois pas, selon les auteurs, « de garantir la prépondérance de la langue de la région dans la vie publique ». À cet égard, les auteurs font état d'un avis du « 20 juillet 1990 » dans lequel « le Conseil d'État a confirmé explicitement que le législateur fédéral est habilité à reprendre dans la loi sur les pratiques du commerce, des prescriptions relatives à la langue, sauf si cela implique que l'emploi de certaines langues est interdit (...) ».

5. L'avis du 12 juillet 1990 (et non : « 20 juillet 1990 »)², mentionné par les auteurs de la proposition, constitue un exemple de la jurisprudence du Conseil d'État, section de législation, qui admet que, bien qu'elles ne relèvent pas des cas spécifiquement mentionnés aux articles 30, 129 et 130 de la Constitution, des prescriptions qui imposent l'emploi d'une ou de plusieurs langues lorsque certaines informations sont portées à la connaissance de tiers ne doivent pas être considérées comme incompatibles avec les articles 30, 129 et 130 de la Constitution.

La seule circonstance que l'auteur du texte normatif édicte de telles prescriptions dans le cadre de sa compétence matérielle, ne suffit pas à conclure en ce sens³. Il ressort de la jurisprudence qu'il est requis que l'auteur du texte normatif élabore une prescription qui est imposée en tant qu'accessoire nécessaire d'une obligation visant à communiquer certaines informations à des tiers, déjà prescrite dans le cadre de cette compétence matérielle. La prescription linguistique doit être nécessaire pour atteindre utilement l'objectif poursuivi par cette obligation, ce qui implique à tout le moins que la prescription linguistique soit pertinente et proportionnée au regard de l'objectif que poursuit la règle, par exemple dans le domaine des pratiques commerciales, de la protection des consommateurs, des normes de produit, des télécommunications, de la santé publique, de l'environnement et de la politique des déchets⁴. Pareilles prescriptions linguistiques ont par nature une portée limitée et spécifique et ne doivent pas être considérées comme contraires aux articles 30, 129 et 130 de la Constitution⁵.

² Avis C.E. 19.684/1 du 12 juillet 1990 sur une proposition de loi 'complétant la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce', *Doc. parl.*, Chambre, 1989-90, n° 1086/2. Cet avis rejoint l'avis 13.048/1 du 27 avril 1978 sur une proposition de loi et amendements 'modifiant la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce', *Doc. parl.*, Chambre, 1977-78, n° 163/4.

³ Ce que la Cour constitutionnelle a également confirmé expressément. Voir C.C., 22 décembre 1994, n° 90/1994, B.5.16: « La compétence du législateur fédéral pour régler les opérations électorales n'inclut pas le pouvoir de régler l'emploi des langues dans cette matière »; C.C., 30 juin 2014, n° 97/2014, B.16.1: « Il ne résulte donc pas de la compétence des communautés pour régler la matière de l'accueil des enfants en âge préscolaire que le législateur décréte serait de ce seul fait compétent pour déterminer dans quelle langue les milieux d'accueil doivent fonctionner ».

⁴ Pour autant que de besoin, il peut être rappelé que ces réglementations matérielles doivent, en soi, être conformes aux normes supérieures, tels les droits fondamentaux et les principes du droit européen.

⁵ Voir C.C., 16 septembre 2010, n° 99/2010, B.8.1.-B.8.3, dans lequel la Cour attire l'attention sur le fait qu'une disposition qui se borne à exiger la reproduction dans une des langues nationales de la mention prescrite par le législateur, sans interdire que cette mention soit traduite dans d'autres langues, ne méconnaît pas l'article 30 de la Constitution. Voir également l'arrêt précité C.C., 22 décembre 1994, n° 90/1994, B.5.16 : « La compétence d'organiser les opérations électorales ne saurait toutefois être exercée de manière complète - et, partant, utile - si le législateur fédéral ne pouvait pas indiquer - dans le respect de la législation existante en matière d'emploi des langues - de quelle manière les bulletins de vote et les autres documents officiels, tels les tableaux-modèles et les tableaux récapitulatifs, doivent être établis. En tant que le législateur fédéral ne modifie pas à cette occasion les règles relatives à l'emploi des langues fixées par le législateur compétent, le fait de faire figurer des indications

Ces conditions ne peuvent être réputées remplies que lorsque le caractère nécessaire de la prescription découle d'une obligation internationale ou de droit européen que l'auteur du texte normatif est tenu de respecter ou de transposer⁶, lorsqu'il s'impose de satisfaire à une obligation positive de protection ou de garantie d'autres droits fondamentaux⁷, ou lorsqu'il existe une nécessité impérieuse d'imposer une obligation spécifique d'information dans au moins une ou plusieurs langues dans le but de protéger des intérêts de tiers.

Dans sa jurisprudence, le Conseil d'État juge ainsi que peuvent être admises les réglementations dans lesquelles l'obligation de diffuser certaines informations dans le cadre d'un dispositif relatif à la protection des consommateurs⁸, aux pratiques du commerce⁹, aux normes de produit¹⁰, aux télécommunications¹¹, à la santé publique¹² et à la protection de l'environnement¹³, va de pair avec l'obligation de fournir cette information dans au moins une ou plusieurs langues.

Des prescriptions qui, imposant l'emploi exclusif d'une ou de plusieurs langues, excluent ou interdisent ainsi l'usage d'autres langues, ne peuvent pas être considérées comme

relatives à l'aspect linguistique dans la réglementation légale des opérations électorales, dans la mesure du strict nécessaire, ne peut être considéré comme manifestant la volonté de légiférer dans cette matière; une telle mention ne peut, dans les limites indiquées, être considérée comme un excès de compétence ».

⁶ Voir avis C.E. 58.954/2/3/VR du 29 mars 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 22 juin 2016 'portant des dispositions diverses en matière de santé', *Doc. parl.*, Chambre 2015-16, n° 1838/1. Voir également C.E. 58.632/4 du 5 janvier 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 mars 2016 'relatif à la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens'.

⁷ Tel le droit à la protection de la vie privée : voir avis C.E. 43.730/2 du 13 novembre 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 février 2008 'définissant la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra'.

⁸ Avis C.E. 32.804/1 du 21 mars 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 juin 2002 'relatif aux conditions d'exploitation des centres de bronzage'; avis C.E. 33.801/2/V du 27 août 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 septembre 2002 'relatif à la portabilité des numéros des utilisateurs finals des services de télécommunications mobiles offerts au public'; avis C.E. 48.840/1 du 16 novembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 janvier 2011 'relatif à la sécurité des jouets'. Voir également avis C.E.; 32.137/1 du 6 décembre 2001 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 mars 2002 'relatif à la location de produits'.

⁹ Voir les avis précités C.E. 13.048/1 du 27 avril 1978 et 19.684/1 du 12 juillet 1990.

¹⁰ Avis C.E. 42.365/3 du 13 mars 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 11 mai 2007 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé', *Doc. parl.*, Chambre 2006-07, n° 3081/1; avis C.E. 50.950/3 du 6 mars 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 mars 2013 'limitant l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques'; avis C.E. 51.308/3 du 15 mai 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 septembre 2012 'fixant la langue sur l'étiquette et sur la fiche de données de sécurité des substances et mélanges, et désignant le Centre national de prévention et de traitement des intoxications en tant qu'organisme au sens de l'article 45 du Règlement (CE) n° 1272/2008'.

¹¹ Avis C.E. 33.801/2/V du 27 août 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 septembre 2002 'relatif à la portabilité des numéros des utilisateurs finals des services de télécommunications mobiles offerts au public'. Voir également avis C.E. 58.632/4 du 5 janvier 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 mars 2016 'relatif à la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens'.

¹² Avis C.E. 58.954/2/3/VR du 29 mars 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 22 juin 2016 'portant des dispositions diverses en matière de santé', *Doc. parl.*, Chambre 2015-16, n° 1838/1.

¹³ Avis C.E. 43.804/3 du 27 novembre 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 avril 2008 'relatif aux conditions applicables aux chantiers d'enlèvement et d'encapsulation d'amiante'.

pertinentes ni, *a fortiori*, comme nécessaires en vue de préciser ou de garantir l'effectivité d'une obligation d'information ou d'une mesure de protection des consommateurs¹⁴.

6. Des réglementations dont la nécessité n'est pas démontrée ou qui vont au-delà d'une corrélation nécessaire avec une obligation imposée par le législateur compétent (ce qui est toujours le cas lorsque l'emploi de certaines langues est interdit¹⁵ et en principe¹⁶ le cas lorsque la langue de la communication orale est réglée¹⁷), et qui par conséquent ne peuvent pas être reliées en tant qu'accessoire nécessaire à une obligation imposée par le législateur compétent, ne sont pas conformes aux articles 30, 129 et 130 de la Constitution. Cela signifie qu'une telle réglementation n'est alors autorisée que dans les cas expressément mentionnés par la Constitution.

7. La proposition de loi ne poursuit pas d'autre objectif que celui de régler l'emploi des langues, l'obligation d'utiliser au moins une langue ne constituant pas le corrélat nécessaire d'une obligation spécifique imposée par le législateur dans le cadre de son domaine de compétences. La proposition règle ainsi l'emploi des langues dans des situations ou relations juridiques pour lesquelles la Constitution n'autorise pas de régler l'emploi des langues.

Il s'ensuit que la proposition ne s'accorde pas avec l'article 30 de la Constitution et ne peut pas se concrétiser.

DE HOOFDGRIFFIER - LE GREFFIER EN CHEF

DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN
STATE - LE PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ÉTAT

Gregory DELANNAY

Jacques JAUMOTTE

¹⁴ Voir les avis précités C.E. 19.684/1 du 12 juillet 1990; 32.804/1 du 21 mars 2002; 33.801/2/V du 27 août 2002; 42.365/3 du 13 mars 2007; 43.804/3 du 27 novembre 2007; 48.840/1 du 16 novembre 2010; 50.950/3 du 6 mars 2012 et 51.308/3 du 15 mai 2012.

¹⁵ Voir la note de bas de page précédente.

¹⁶ Dans des circonstances particulières, par exemple lorsqu'il faut donner des instructions de sécurité ou d'évacuation lors d'un rassemblement de masse, il n'est pas exclu que des communications orales soient imposées dans au moins une ou plusieurs langues déterminées.

¹⁷ Voir les avis précités C.E. 32.137/1 du 6 décembre 2001 et 32.804/1 du 21 mars 2002.