

XVI.J.
LA LIBERTÉ LINGUISTIQUE

PAR

NICOLAS BONBLED

CHARGÉ DE COURS INVITÉ À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

ET

SOPHIE WEERTS

DOCTORANTE À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

INTRODUCTION

L'article 30 de la Constitution belge dispose :

«l'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; son usage ne peut être réglé que par la loi pour les actes de l'autorité publique et les affaires judiciaires».

Avec sa formulation sibylline, il inscrit dans le titre «Des Belges et de leurs droits», ce qui est qualifié de «liberté d'emploi des langues» ou de «liberté linguistique» (1).

(1) Dans la doctrine constitutionnelle belge, plusieurs expressions ont cours pour désigner le droit garanti à l'article 30 de la Constitution. Ainsi, Paul De Visscher et Francis Delpérée utilisent l'expression «liberté de l'emploi des langues» (P. DE VISSCHER, *Droit public*, t. I, Syllabus de la faculté de droit, U.C.L., 1977-1978, p. 251; F. DELPÉRÉE, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 246-249, n^{os} 237-240). Pierre Wigny et Rusen Ergec lui préfèrent celle de «liberté des langues» (P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 373; R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. II, *Les droits et libertés*, Diegem, Kluwer, 1995, p. 114, n^o 938), mais Pierre Wigny utilise également l'expression «liberté linguistique» dans son ouvrage sur la troisième réforme de la Constitution (P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 384). Hugues Dumont semble utiliser indistinctement «liberté de la langue» et «liberté d'emploi des langues» (H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 276-277). La langue néerlandaise a l'avantage des formules plus ramassées : le contenu de l'article 30 est ainsi qualifié de «taalvrijheid» (voy. e.a. J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuursal en minderheidsrechten. Het Belgisch model. Een constitutionele zoektocht naar de oorsprong van het territorialiteitsbeginsel en de minderheidsrechten in de bestuursalwetgeving*, Antwerpen, Intersentia, 2003; J. VELAERS, *Het gebruik van de talen, Brugge*, die Keure, 2001, pp. 50-55, n^{os} 34-43), qui se traduit littéralement par «liberté linguistique». Face à cette profusion d'expressions, nous préférons l'expression «liberté linguistique» pour sa formulation plus proche de celle utilisée en néerlandais, évitant le recours

Outre ce dispositif étrange, ce droit constitutionnel recèle bien d'autres caractéristiques originales. Tout d'abord, il ne connaît pas d'équivalent en droit international des droits de l'homme. Aucune disposition conventionnelle générale ne garantit explicitement une quelconque liberté linguistique (2). Si l'idée d'un droit lié à la langue est ci et là reconnue, il figure plutôt en filigrane de la liberté d'expression, des garanties du procès équitable ou encore du principe de non-discrimination.

Il semble ensuite immuable. Unique article consacré à la question de la langue dans la Constitution de 1831, la complexité de son enjeu pour la société belge suscita plusieurs révisions constitutionnelles. Celle de 1970 constitue son tournant le plus important puisqu'un projet de révision de l'article fut envisagé, mais finalement abandonné au profit de l'inscription de nouvelles dispositions constitutionnelles (3). Celles-ci reconnurent l'existence de quatre régions linguistiques, le pouvoir de légiférer en matière d'emploi des langues dans certaines matières aux communautés et la publication officielle du texte constitutionnel dans les deux langues.

Plus fondamentalement encore, il semble que l'article 30 puisse se revendiquer d'une virginité troublante. Les litiges mettant en cause une atteinte à la liberté linguistique n'ont, au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, jamais abouti à un constat d'inconstitutionnalité, laissant ainsi l'observateur osciller entre deux hypothèses : soit l'Etat belge est un pays de cocagne pour les communautés linguistiques, soit la liberté linguistique consacrée à l'article 30 revêt une portée dont la complexité échappe à toute interprétation littérale.

Eu égard à l'esprit du présent ouvrage, cette question de la portée de l'article 30 a notre prédilection. Pour la circonscrire, on commencera d'abord par revenir brièvement sur les données historiques permettant d'éclairer les motifs de l'adoption – inédite à l'époque – d'une clause constitutionnelle protégeant le « libre emploi des langues » et le sens que ses rédacteurs entendaient lui conférer (I). On s'attellera ensuite à cerner les effets contemporains de cette disposition. Suivant la distinction opérée par la doctrine spécialisée (4), on distinguera l'usage privé des langues, qui concerne les relations interindi-

à l'expression « emploi des langues », à la connotation fort administrative. Nous ne retiendrons pas celle du « droit d'employer la langue de son choix ». En effet, si l'on reconnaît que la distinction entre liberté publique et droit fondamental peut sembler désuète au regard de l'évolution de la théorie des droits fondamentaux (sur cette distinction, voy., dans le présent ouvrage, la contribution de F. RIGAUX), nous considérons que, dans le cadre constitutionnel belge, cette terminologie est aussi plus en adéquation avec les enjeux historiques qui ont motivé l'adoption de l'article 30. Par ailleurs, l'expression « droit d'employer... » pourrait sembler, à tort, renvoyer à la terminologie utilisée à l'article 27 du PIDCP, consacrant le droit des minorités linguistiques d'employer leur propre langue dans la sphère des relations privées. Or la portée de l'article 30 est plus large que cela.

(2) Voy. J. RINGELHEIM, *Diversité culturelle et droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006, spéc. pp. 175-220.

(3) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1968, n° 10-38/2, Rapport SAINT-RÉMY et VAN EYNDE.

(4) J. WOERLING, « Les trois dimensions de la protection des minorités en droit constitutionnel comparé », 34 *R.D.U.S.*, 2003-2004, p. 123; J. RINGELHEIM, *op. cit.*, spéc. pp. 175-220.

viduelles ou «horizontales» (II), et leur emploi officiel ou public censé englober l'ensemble des hypothèses «verticales», celles des relations entre les individus et les pouvoirs publics (III).

I. – LA CONSTITUTIONNALISATION DE LA LIBERTÉ LINGUISTIQUE

Aux premiers moments de l'indépendance de l'Etat belge, le pouvoir politique est aux mains d'une minorité bourgeoise francophone (5) alors que la population utilise le néerlandais, le français et l'allemand (6). Après deux périodes d'occupation marquées par des tergiversations linguistiques (7), la question des langues prend naturellement racine dans la mise en place du nouvel ordre juridique. En effet, durant la période précédant directement son indépendance (1815-1830), la Belgique fait partie intégrante du Royaume des Pays-Bas unifiés et le néerlandais est alors la langue officielle du pays (*landstaal*). Une politique linguistique est développée à l'égard des neuf provinces du futur Etat belge et vise avant tout à mettre fin à la «*francisation institutionnelle en Flandre*» (8). Elle est durement ressentie par la bourgeoisie et va justifier, dès la proclamation de l'indépendance de l'Etat belge, les premières réglementations linguistiques adoptées par le Gouvernement belge provisoire (9) – très largement issu de cette même classe sociale – et l'inclusion dans la future Constitution d'une clause reconnaissant aux citoyens belges la liberté en matière d'emploi des langues.

(5) Le premier recensement décennal de 1846 montre que la population de langue française est moins importante que celle de langue néerlandaise. Ainsi, 2.471.248 personnes parlent le néerlandais pour seulement 1.827.141 qui parlent le français. La majorité numérique des néerlandophones n'a cependant eu aucune incidence sur le partage du pouvoir avec les francophones. Au début du XIX^e siècle, le néerlandais était une langue qui n'était pas enseignée dans les études supérieures et souffrait de ce fait d'un décalage social avec le français qui bénéficiait en outre depuis le XVIII^e siècle du statut de «langue de culture». De la sorte, l'usage d'une langue était lié au niveau d'éducation des personnes qui étaient alors pressenties pour gouverner l'Etat. Voy. X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique : facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 1997; J. CRAEYBECKX et E. WITTE, *La Belgique politique de 1830 à nos jours : les tensions d'une démocratie bourgeoise*, Bruxelles, Labor, 1987; A. VON BUSEKIT, *La Belgique : politique des langues et construction de l'Etat de 1780 à nos jours*, Paris, Duculot, 1998.

(6) B. BERGMANS, *Le statut juridique de la langue allemande*, Louvain-la-Neuve, Cabay, 1986, p. 10.

(7) A partir de 1790, les territoires du futur Etat belge ont été gouvernés successivement par les Français et les Néerlandais. Ces différents occupants ont adopté leurs propres règles d'emploi des langues. voy. J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 21-49.

(8) J. CLEMENT, «L'emploi des langues en matière administrative, les facilités et la résolution Nabolz du Conseil de l'Europe. Pas de langue, pas de liberté?», *A.P.T.*, 2003, p. 190, n° 4. Sur cette période de l'histoire et la politique linguistique y associée, on renverra à J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, spéc. pp. 28-49, n° 46-96, ainsi qu'aux nombreuses réf. citées par cet auteur.

(9) Voy. la description détaillée qu'en fait J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, spéc. pp. 53-69, n° 97-121.

Si l'article 30 de la Constitution demeure inchangé depuis 1831, sa portée normative et la législation linguistique contemporaine n'ont plus grand-chose à voir avec ce que la générosité de la formule a pu laisser entrevoir à ses rédacteurs. Il n'est toutefois pas inutile de revenir sur les discussions qui ont précédé son adoption (10) (1) et sur les ambiguïtés du texte finalement retenu (2).

1. – *Les options rédactionnelles*

La question de l'usage de la langue par les citoyens apparaît rapidement dans les préoccupations des élites politiques. Elle est posée très tôt en termes de droits individuels. Ainsi, le décret du Gouvernement provisoire du 16 octobre 1830 fait état dans son préambule du principe de «liberté du langage», tout en y accolant des considérations relatives à l'usage officiel des langues :

«Considérant que le principe déjà proclamé de la liberté du langage (11), emporte pour chaque citoyen la faculté de se servir de l'idiome qui convient le mieux à ses intérêts ou à ses habitudes; Et voulant régulariser l'exercice de cette faculté, pour la mettre en harmonie avec le service des administrations générales et des tribunaux;

Considérant d'autre part, que les langues flamande et allemande en usage parmi les habitants de certaines localités, varient de province à province, et quelquefois de district à district, de sorte qu'il serait impossible de publier un texte officiel des lois et arrêts en langue flamande et allemande» (12).

Alors que cet engagement en reste au niveau des intentions – aucune disposition n'est consacrée à la liberté linguistique –, la question réapparaît sous la plume du Gouvernement provisoire avec l'arrêté du 16 novembre 1830 (13) :

(10) Voy. égal., dans le présent ouvrage, les contributions de V. DUJARDIN et de M. VERDUSSEN.

(11) Comme on l'a déjà indiqué, la commission chargée de rédiger un projet de Constitution a déjà élaboré son projet qu'elle a transmis au Congrès national, institué le 3 novembre. Dans ce projet, figure un intitulé «liberté de la langue» puis «liberté du langage». Toutefois, la motivation du décret du 16 novembre ne peut faire référence à ce projet puisqu'elle mentionne que le principe est déjà proclamé. La seule source de droit dans lequel peut être trouvée l'idée d'une liberté du langage est alors le décret du 16 octobre 1830 portant sur la liberté de la presse, la liberté de la parole et la liberté de l'enseignement (*Pasin.*, 1830, p. 36).

(12) Décret du 16 novembre 1830, *Pasin.*, 1830 p. 82 (nous soulignons).

(13) La légalité de cet arrêté a été contestée car il intervient après l'investiture, le 10 novembre 1830, du Congrès national, c'est-à-dire à un moment où le Gouvernement provisoire n'a plus qu'un pouvoir d'exécution. Selon Oscar Orban «cet arrêté a été pris à une époque où le gouvernement provisoire n'exerçait plus que le pouvoir exécutif, mais un pouvoir exécutif non défini, s'étendant à tous objets non réglés par les lois en vigueur» (O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège, Dessain, 1906-1911, p. 405). On considère toutefois, avec J. CLEMENT (*Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 57-58), que la question est un peu stérile car le préambule de l'arrêté du 16 novembre 1830 renvoie à la consécration de la liberté d'expression lorsqu'il affirme que «le principe déjà proclamé de la liberté du langage emporte pour chaque citoyen la faculté de se servir de l'idiome qui convient le mieux à ses intérêts ou à ses habitudes». voy., à ce sujet, O. PYFFEROEN, *Het gebruik der talen in burgerlijke zaken*, Gent, Vuytsteke, 1895, pp. 6-98; *Pan-dectes belges*, v^o «Langues légalement usitées en Belgique», pp. 884-886, n^{os} 189-194.

«Les citoyens dans leurs rapports avec l'administration sont autorisés à se servir indifféremment de la langue française, flamande et allemande» (14).

Le principe est accompagné d'un tempérament dans le domaine judiciaire :

«Il en sera de même dans leurs rapports avec les tribunaux ou les officiers du parquet, *pourvu que la langue dont ils veulent faire usage, soit comprise des juges et des avocats plaidant* en matière civile, et en matière pénale, des juges, du ministère public et de leur défenseur» (15).

Les premiers jalons du cadre linguistique de l'Etat belge sont ainsi posés. D'emblée, il se caractérise par un décalage entre une liberté proclamée et le fonctionnement unilingue des autorités centrales. La diversité des langues parlées par la population est perçue comme un phénomène marginal, abandonnée à l'appréciation des gouverneurs de provinces chargés de la traduction des nouvelles lois. L'articulation du rapport entre le citoyen, libre de choisir la langue qu'il utilise, et l'administration et ses organes, qui doivent pouvoir le comprendre, est reléguée au rang des questions locales, quand elle n'est pas résolue en défaveur de celui-là, comme en matière judiciaire.

Lors de la préparation de la Constitution, la Commission chargée de sa rédaction ne réserve, au cours de son travail sur le titre II, que de maigres débats à ce qui allait devenir son article 23 [aujourd'hui : 30] (16). Deux séances lui sont consacrées : celles des 16 et 23 octobre 1830. Lors de la première séance, deux propositions sont présentées sous le titre de «liberté de la langue» (17). La première affirme que : «Les lois seront publiées en français et en flamand» (18). La seconde proposition prévoit que : «Dans aucun cas, il ne peut être apporté de restriction à [l'emploi] des langues qui y sont

(14) Décret du 16 novembre 1830, art. 5, *Pasin.*, 1830 p. 82 (nous soulignons). Notons que le *Bulletin officiel* restera publié en français : les gouverneurs de provinces où le flamand et l'allemand sont plus utilisés que le français sont autorisés à le faire traduire (*Pandectes belges*, v° «Langues légalement usitées en Belgique», n°s 25-33). La langue allemande fut ainsi utilisée en Belgique dans la partie occidentale du Luxembourg et dans un certain nombre de communes wallonnes de la région de Verviers. Voy., à ce sujet, B. BERGMANS, *op. cit.*

(15) Décret du 16 novembre 1830, art. 6, *Pasin.*, 1830, p. 82 (nous soulignons).

(16) J. GILISSEN, «La Constitution belge de 1831 : ses sources, son influence», *Res Publica*, 1968, pp. 123-125; J. GILISSEN et M. MAGITS, «Les déclarations de droits dans l'histoire du droit des provinces belges», in *Rapports belges du IX^e Colloque international de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 1975, pp. 2-11; J. VANDERLINDEN, «Aux origines du Titre II de la Constitution belge de 1831 : Essai d'histoire constitutionnelle comparative», in *Présences du droit public et des droits de l'homme – Mélanges offerts à Jacques Velu*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 1193-1209.

(17) Cet intitulé est ensuite corrigé au profit de l'intitulé «liberté du langage». Voy. Planche XXXIV-XXXV. Notulen van de Grondwetscommissie. Folio 10r, in W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetcommissie (oktober-november 1830) : tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische Grondwet*, Verhandelungen van de Koninklijke academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België, Klasse der letteren, n° 47, Bruxelles, 1963, annexes.

(18) Planche XXXIV-XXXV. Notulen van de Grondwetscommissie. Folio 10r, in W. VAN DEN STEENE, *op. cit.*, annexes.

usitées». Celle-ci est ensuite retravaillée afin de mentionner les provinces : «Dans aucune province, il ne peut être apporté de restrictions à l'emploi des langues qui y sont usitées» (19). Lors de la séance du 23 octobre 1830, la Commission arrête finalement une seule formule : «L'emploi facultatif des langues usitées en Belgique ne pourra être réglé que par la loi» (20). L'idée d'énoncer les langues de publication des lois – déjà réglée par le pouvoir exécutif, au profit exclusif du français – est abandonnée et celle d'interdire tout régime de restrictions est remplacée par la possibilité d'interventions législatives.

Le Congrès national retient une formule un peu différente de celle présentée par la Commission spéciale : «L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi» (21). Mettant l'accent sur l'idée d'«emploi des langues», il fait sienne – au sein du titre consacré aux droits individuels – l'expression utilisée par Guillaume I^{er} pour désigner les dispositions linguistiques imposées aux fonctionnaires (22). Il qualifie son usage de «facultatif», tranchant ainsi avec les formulations plus franches retenues pour d'autres libertés publiques (23). Enfin, il se réfère aux «langues usitées en Belgique» – soit celles qui ont cours au sein de la population belge – s'abstenant bien de les nommer dans le texte constitutionnel.

Les discussions en séance plénière sur le Titre II de la Constitution témoignent des dilemmes qui traversaient le Constituant originaire (24). P. Van Meenen proposa l'amendement suivant : «L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif pour les particuliers; il ne peut être réglé que par la loi et qu'à l'égard des fonctionnaires non électifs» (25). Selon celui-ci,

(19) W. VAN DEN STEENE, *op. cit.*, p. 128.

(20) J. VAN OVERLOOP, *Exposé des Motifs de la Constitution belge*, Bruxelles, Goemare, 1864, p. 336.

(21) E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national, 1830-1831*, t. I, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, p. 667.

(22) L'expression apparaît dans l'intitulé de l'arrêté royal du 28 août 1829 portant des dispositions ultérieures à l'égard de l'emploi de la langue des Pays-Bas dans les actes publics (*Pasin.*, 1827-1830, pp. 318-319).

(23) L'usage de l'adjectif facultatif au début du XIX^e siècle renvoie à l'idée de choix, de faire ou ne pas faire. Il signifie plus ordinairement «qui laisse la faculté de faire ou de ne pas faire une chose; dont on peut, à son gré, faire ou ne pas faire usage. Cette disposition de la loi n'est que facultative. Article facultatif. Droit facultatif» (Dictionnaire de l'Académie française, 6^e éd., 1832-1835). Le principe ainsi formulé se distingue des dispositions qui se réfèrent explicitement à la notion de liberté comme l'ancien article 17 de la Constitution («L'enseignement est libre (...)») ou encore l'article 25 de la Constitution («La presse est libre; la censure ne pourra jamais être rétablie (...)).

(24) E. HUYTTENS les a relatées dans son ouvrage sur les discussions du Congrès national, publié en 1844. Son travail a été repris par plusieurs auteurs du XIX^e siècle. On retrouve ainsi les propos qu'il a rassemblés chez J.-J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 1876; J.-B. BIVORT, *Commentaire sur la Constitution belge*, Bruxelles, Deprez-Parent, 1847, pp. 28 et s.; A. GIRON, *Le droit public de la Belgique*, Bruxelles, Manceaux, 1884; *Pandectes belges*, v^o «Langues légalement usitées en Belgique», p. 846.

(25) E. HUYTTENS, *op. cit.*, p. 667.

l'intervention du législateur ne pouvait donc que concerner les agents de l'Etat. J.-J. Raikem suggéra de son côté que l'usage des langues ne soit «réglé que pour les actes de l'autorité publique et seulement par la loi». Il justifia son amendement dans les termes suivants :

«Tout le monde est d'accord sur ce point que l'emploi des langues est facultatif et dans l'usage habituel, chacun sera maître de parler comme il voudra. Il faut qu'il en soit de même pour les actes qui ne règlent que des intérêts privés. Il est de ces actes contenant des conventions, comme les contrats notariés et les testaments, qui doivent pouvoir être écrits dans la langue que parlent et choisissent les parties; car sans cela il serait par trop facile de les tromper. Mon amendement tend à consacrer ce droit. Pour les actes de l'autorité, la langue doit être unique, sauf la traduction à y ajouter dans les cas nécessaires (...)» (26).

P. Devaux ajouta ensuite un sous-amendement à l'amendement de Raikem – «et pour les affaires judiciaires» (27) – et s'en expliqua de la façon suivante :

«Quand j'ai proposé cet amendement, j'ai eu en vue les plaidoiries qu'il faudrait laisser libres; car il est arrivé plusieurs fois qu'un accusé, traduit devant des juges, n'entendait pas la langue dans laquelle les plaidoiries avaient lieu, et il eût sans doute préféré entendre plaider dans la sienne. D'un autre côté, dans les lieux où il y a des avocats qui parlent la langue flamande et la langue française, les avocats qui ne parlent que cette dernière sont en butte aux tracasseries de ceux qui préfèrent plaider en flamand. *Je voudrais qu'on laissât à la loi la faculté de se prononcer à cet égard*» (28).

Le Congrès national suivit J.-J. Raikem et P. Devaux. Ainsi, l'idée de la liberté d'utiliser la langue de son choix dans le cadre des relations privées faisait-elle l'objet d'un consensus. Raikem défendait une conception élargie de la sphère privée : elle devait englober l'usage quotidien mais aussi toutes les relations sous actes privés même si elles devaient être passées devant des représentants de l'Etat. En revanche, pour les actes de l'autorité, les propositions de Van Meenem et Raikem doivent se comprendre dans leur contexte respectif. Raikem défendait la conception d'un Etat unilingue. Il sera d'ailleurs le Ministre de la Justice à l'origine de la loi sur le *Moniteur belge* (29). Si Van Meenen faisait également référence à la distinction sphère publique/sphère privée, sa proposition d'établir des règles d'emploi des langues à l'égard des mandataires non élus visait davantage à arrêter des obligations linguistiques qui pourraient garantir l'effectivité du principe de liberté linguistique dans la sphère publique. Enfin, l'intervention de Devaux témoigne d'une toute autre conception. Pour lui, l'intervention du législateur ne devait pas seulement limiter l'emploi d'une langue, mais bien

(26) Propos cités par E. HUYTENS, *op. cit.*, p. 668.

(27) *Pasin.*, 1831, p. 24, note 1.

(28) E. HUYTENS, *op. cit.*, p. 669 (nous soulignons).

(29) Voy., *infra*, note 34.

organiser l'emploi des langues de façon à assurer l'effectivité de la liberté linguistique dans le domaine judiciaire. Finalement, l'ensemble de ces justifications révèle une volonté de garantir la liberté linguistique aux particuliers, tout en témoignant de conceptions radicalement différentes sur la définition du régime linguistique de l'Etat et son articulation avec la liberté formulée.

2. – *Des ambiguïtés originelles*

Deux ambiguïtés du texte constitutionnel seront à la source de nombreux conflits postérieurs. La première se rapporte aux langues officielles (30) dans lesquelles fonctionne l'Etat belge, et spécialement au statut de la langue néerlandaise (A). La seconde concerne l'identification des bénéficiaires de la liberté proclamée (B).

A. *L'absence de statut officiel de la langue néerlandaise*

Le choix politique des jeunes autorités belges en faveur de l'emploi du français comme «langue officielle» (31) est patent. Sa traduction normative précède même l'adoption de la Constitution. Dès le 5 octobre 1830, le *Bulletin des arrêtés et actes du Gouvernement provisoire de la Belgique* (32) publie

(30) Par l'expression «langue officielle» est généralement visée en droit public, la langue dans laquelle un Etat fait le choix implicite ou explicite de s'exprimer dans l'exercice de ses fonctions. Lorsqu'un Etat rassemble différentes communautés linguistiques, il peut octroyer un tel statut à plusieurs langues. En l'occurrence, en Belgique, plusieurs textes juridiques témoignent de la diversité linguistique de la société belge. Ainsi, mais sans pour autant les qualifier de langues officielles, les articles 4 et 189 de la Constitution identifient trois langues : l'allemand, le français et le néerlandais. Plusieurs textes de loi déterminent l'emploi de ces trois langues, mais sans que pour autant encore, ceux-ci n'en imposent à chaque fois le même usage. Par exemple, la loi 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires prévoit que les lois sont adoptées et publiées en français et en néerlandais alors que l'emploi de l'allemand est uniquement imposé à un stade ultérieur, dans le cadre de la traduction officielle des textes. Ainsi, au regard de la publication des lois, les trois langues constitutionnelles n'ont pas toutes le statut de langues officielles puisque l'une d'elles sera uniquement une langue de traduction officielle. En outre, si elles peuvent dans d'autres cas bénéficier d'une telle qualification, comme par exemple en matière judiciaire, il peut encore y avoir des différences dans l'emploi qui doit être fait de chacune d'elles, permettant donc de considérer que la qualification de langues officielles peut aussi impliquer un statut à géométrie variable. En d'autres termes, l'expression «langues officielles» en droit belge couvre une réalité beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. Il n'en reste pas moins que sans pouvoir rentrer ici dans le détail de ces nuances, mais aussi dans un souci de commodité de langage, on fait le choix dans cette contribution de recourir à cette expression de langues officielles car elle nous semble la plus adéquate pour désigner l'ensemble de ces langues qui peuvent, selon les cas, être utilisées par les pouvoirs publics. On comprendra donc l'expression dans son sens le plus générique, c'est-à-dire les langues juridiquement identifiées comme pouvant être utilisées par toute autorité publique et quel que soit le champ d'action de ces autorités.

(31) *Pandectes belges*, v° «Langue flamande», Bruxelles, Larcier, 1897, pp. 786-787.

(32) Il deviendra ensuite le *Bulletin officiel des décrets du Congrès national et des arrêtés du pouvoir exécutif* puis, à partir de septembre 1831, le *Bulletin officiel des lois et arrêtés royaux de Belgique*. A partir de 1845, le *Moniteur belge* devient l'organe officiel dans lequel doivent être publiés les lois et arrêtés. J. GLISSEN, *Introduction historique au droit – Esquisse d'une histoire universelle du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1979, pp. 431-432.

en français les actes du pouvoir. Le 16 novembre 1830, un arrêté confirme l'unilinguisme officiel tout en y apportant un bémol «géographique» : «dans les provinces où la langue flamande ou allemande est en usage parmi les habitants, les gouverneurs publieront dans leur mémorial administratif, *une traduction flamande ou allemande* des lois et actes du gouvernement qui seraient applicables à toute la Belgique, et des actes particuliers qui ne concerneraient que leur province» (33). Le Congrès national, élu le 3 novembre 1830, s'inscrit dans la même ligne (34).

La Constitution adoptée et les pouvoirs installés, le législateur établit avec la loi du 19 septembre 1831 (35) que «[l]es lois seront insérées au Bulletin officiel, aussitôt après leur promulgation, avec une traduction flamande et allemande, pour les communes où l'on parle de ces langues; *le texte français demeurant néanmoins le seul officiel*. (...)» (36). La loi du 28 février 1845 prévoit ensuite un nouveau mode de publication des lois en remplaçant le *Bulletin officiel* par le *Moniteur belge*, qui devient ainsi l'organe officiel de publication des lois et des arrêtés royaux (37). Elle maintient l'usage exclusif du français tout en chargeant le gouvernement de faire publier dans un recueil spécial les lois et arrêtés d'intérêt général avec une «traduction flamande pour les communes où l'on parle cette langue» (38).

L'unilinguisme officiel français des débuts de l'Etat belge couvrira les quarante premières années de son existence. C'est seulement avec l'adoption la loi du 17 août 1873 réglant l'emploi du flamand en matière répressive (ou «loi Coremans») (39) que la courbe de l'histoire, telle que reflétée par le droit positif, commença à s'infléchir lentement vers l'égalité de statut du néer-

(33) Arrêté du Gouvernement provisoire du 16 novembre 1830, *Pasin.*, 1833, p. 82 (nous soulignons).

(34) L'article 2 du décret du 27 novembre 1830 dispose ainsi que : «Les décrets du Congrès national seront transmis, à la diligence du bureau et dans les vingt-quatre heures de leur date, au pouvoir exécutif, qui les fera immédiatement publier, avec une traduction flamande ou allemande pour les communes où l'on parle ces langues, et qui les adressera au plus tard dans les cinq jours aux autorités judiciaires et administratives» («Formation d'un Bulletin Officiel des décrets du Congrès national de la Belgique et des arrêtés du pouvoir exécutif. Mode de publication des décrets et formule de leur (mandement) d'exécution, *Pasin.*, 1830, p. 94).

(35) Le projet de loi est présenté par J.-J. RAIKEM, alors ministre de la justice. Son intervention s'inscrit dans la suite de son amendement formulé devant le Congrès national dans le cadre de la discussion sur l'article consacré à l'emploi des langues; voy., *supra*, point I.1.

(36) Loi du 19 septembre 1831 concernant la sanction et la promulgation des lois (*Pasin.* 1831-1832, p. 150). Le *Bulletin officiel* remplace le système des affiches placardées dans les lieux publics («Introduction à la troisième série des actes du Gouvernement provisoire et de la Régence», *Pasin.* 1830, pp. vj-vij).

(37) Loi du 28 février 1845 prescrivant un nouveau mode de sanction et de promulgation des lois et de publication des lois et arrêtés (*Bull. off.*, N° VII), *Pasin.*, 1845, p. 25. Voy. aussi J. GILISSEN, *Introduction historique au droit...*, *op. cit.*, pp. 431-432.

(38) Loi du 28 février 1845, précitée, p. 25

(39) Consécutive aux manifestations provoquées par l'affaire *Schoep* (Cass., *Schoep*, 19 mai 1873, *B.J.*, 1873, p. 750 : voy., *infra*, note 47).

landais. Cette première loi prévoit que, dans les quatre provinces flamandes de l'époque, la justice pénale doit être administrée en néerlandais, saufs les droits de la «minorité francophone» puisque le prévenu conserve la faculté de demander qu'il soit fait usage du français. Même si cette loi n'aura que très peu d'effets en pratique, «elle marque la fin d'une illusion, celle que la liberté des langues suffit pour assurer leur égalité et surtout elle introduit une notion «régionale» jusque-là étrangère au droit public belge. Il faut en effet définir territorialement le champ d'application de la loi : on distingue désormais clairement entre les quatre provinces flamandes et l'arrondissement de Louvain (bilingues) du reste du pays (unilingue), le cas de Bruxelles étant déjà une pomme de discorde» (40).

Cinq ans plus tard, la loi du 22 mai 1878 relative à l'emploi de la langue flamande en matière administrative (ou «loi *De Laet*») prévoit pour sa part que dans les provinces flamandes et dans l'arrondissement de Louvain, les administrations communales, provinciales et nationales emploient, pour leurs avis et communications adressés au public, soit le néerlandais, soit les deux langues. Elle est, finalement, limitée aux administrations de l'Etat central, ce qui déçoit ses supporters (41).

En 1893, la Constitution est révisée pour introduire le suffrage universel masculin à vote plural, permettant ainsi à des centaines de milliers de personnes qui ignoraient le français d'accéder à l'électorat. La question de l'usage du néerlandais au sein du Parlement, qui n'y était employé jusque là que de manière «sporadique» (42), allait donc rapidement gagner en intensité. La loi du 30 juillet 1894 prévoit que le serment peut être fait dans l'une des langues parlées en Belgique. L'année suivante, le *Moniteur belge* est publié intégralement dans les deux langues. Mais il manque encore une loi prévoyant une version officielle néerlandaise des textes législatifs (43).

(40) E. GUBIN et J.-P. NADRIN, «La Belgique libérale et bourgeoise (1846-1878)», in E. WITTE (dir.), *Nouvelle histoire de la Belgique*, Bruxelles, Complexe, 2005, p. 162. La loi ne s'appliquait pas aux Cours d'appel de Bruxelles et de Liège, ni à la Cour de cassation, ce qui fait dire à J. CLEMENT qu'en tant qu'elle visait à résoudre les problèmes directement à l'origine de l'affaire Schoep, elle manquait complètement son objectif. (*Taalvrijheid...*, op. cit., p. 168, n° 287).

(41) Les fonctionnaires doivent correspondre en flamand avec ces communes et les particuliers, à moins qu'elles ou ils ne demandent que la correspondance ait lieu en français ou que cette langue a été utilisée par eux. A Bruxelles, la même règle prévaut pour les avis et communications. Pour la correspondance, l'usage du flamand peut être demandé, le français demeurant la langue de référence. Voy. les articles 1^{er} et 2 de la loi du 22 mai 1878 réglant l'emploi de la langue flamande en matière administrative (*Mon. b.*, 24 mai 1878). Voy. J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, op. cit., pp. 171-199. La crainte de certains de voir se développer une obligation de bilinguisme pour les fonctionnaires dans les provinces flamandes commence à transpirer. Une loi du 5 juin 1883 réglant l'emploi des langues dans l'enseignement moyen officiel institue, elle aussi, une forme de bilinguisme limité à la Flandre. A propos des trois premières lois linguistiques, voy. E. GUBIN et J.-P. NADRIN, op. cit., pp. 164-165).

(42) J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, op. cit., p. 207, n° 342.

(43) La loi du 19 septembre 1831 concernant la sanction et la promulgation des lois énonçait toujours que «le texte français demeur[e] néanmoins seul officiel».

La «loi de l'égalité» (44) viendra finalement combler cette lacune, même si ses conséquences juridiques et sa portée symbolique vont bien au-delà (45). Ses dispositions imposent le vote, la sanction, la promulgation et la publication des lois en français et en néerlandais. Les projets de lois doivent être déposés par le Gouvernement dans ces deux langues, mais les parlementaires ont le droit de choisir la langue dans laquelle ils introduisent leurs propositions, qui sont ensuite traduites.

B. Les bénéficiaires de la liberté linguistique

A côté de la question de l'usage officiel des langues, une autre problématique non expressément résolue par le Constituant allait faire obstacle à l'exercice effectif, par la majorité de la population, de la garantie constitutionnelle : celle des bénéficiaires de cette liberté. L'affirmation selon laquelle la liberté linguistique protège exclusivement les personnes privées est en effet loin d'avoir été d'emblée admise en droit belge. Elle n'est plus remise en cause aujourd'hui (1). La liberté linguistique protège par ailleurs tant les personnes physiques que les personnes morales (2).

1. Une liberté reconnue aux particuliers

La question de savoir si les agents de l'administration ou les magistrats peuvent se prévaloir de la liberté linguistique dans l'exercice de leurs fonctions pourrait surprendre. Une réponse affirmative équivaut à reconnaître à certains organes de l'Etat – et, en dernière instance, à l'Etat lui-même – une liberté opposable aux citoyens. La liberté des citoyens dans le cadre de leurs rapports avec les autorités publiques se réduit alors à un droit de s'exprimer dans sa langue sans pour autant être compris. Bien qu'abandonnée aujourd'hui, une lecture de l'article 30 qui faisait des détenteurs de l'autorité publique des titulaires de la liberté en matière d'emploi des langues a cependant longtemps prédominé. Le XIX^e siècle a ainsi vu l'article 30 se retourner contre une partie de ses destinataires : les citoyens

(44) Loi du 18 avril 1898 relative à l'emploi de la langue flamande dans les publications officielles (*Mon. b.*, 15 mai 1898). Voy. e.a. J. LELLIARD, «Belgische wetgeving in het Nederlands. Een balans na Honderd jaar Gelijheidswet (1898-1998) en een gemist eeuwfeest», *R.W.*, 2000-2001, pp. 32-35; J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 206-217, n^{os} 342-353.

(45) Voy. J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 211-217, n^{os} 347-353. Un premier projet De Vriendt-Coremans introduit en 1895, fut approuvé par la Chambre mais victime d'un rejet très vif de la part des sénateurs au début de l'année 1897. Ils adoptèrent un amendement («amendement Lejeune») qui faisait du texte néerlandais des lois une «traduction officielle» : «Tout arrêté royal sanctionnant une loi contiendra, à côté du texte adopté par les Chambres, un texte flamand de la loi. La loi sera promulguée en langue française et en langue flamande» (cité par J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, p. 210, n^o 346). Face aux réactions qu'il suscita, cet affront fut rapidement réparé et le Sénat adopta finalement la loi du 18 avril 1898.

néerlandophones du pays (46). Dès lors que les locuteurs néerlandophones invoquaient la liberté constitutionnelle dans le cadre de leurs rapports avec une administration, il leur était régulièrement répondu qu'aucune obligation pour celles-ci ne pouvait être déduite de l'article 30. Bien au contraire, les fonctionnaires pouvaient, eux aussi, en bénéficier. La Cour de cassation a ainsi explicitement souscrit à cette lecture de la disposition constitutionnelle.

L'affaire *Schoep* en constitue la manifestation la plus notoire (47). Le demandeur, résidant à Molenbeek-Saint-Jean, s'était présenté au bureau de l'état civil pour y déclarer la naissance de son enfant. S'apercevant que l'officier de l'état civil s'apprêtait à rédiger l'acte en français, M. Schoep exigea qu'il le soit en néerlandais, ce qui lui fut refusé. Il se vit répondre que les instructions de l'administration s'y opposaient et que les registres en cours étaient exclusivement rédigés en français. On lui offrit néanmoins de lui traduire verbalement l'acte et on lui rappela qu'il pouvait toujours refuser de le signer. M. Schoep réitéra tout de même sa demande et quitta ensuite le bureau sans fournir l'ensemble des renseignements prescrits par l'article 57 du Code civil (jour, heure et lieu de la naissance, sexe de l'enfant, ...). Il se vit par la suite condamné pour contravention à l'article 361 du Code pénal et dut payer une amende. Le jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles fut confirmé par la Cour d'appel et la Cour de cassation ne remit nullement en cause la décision de cette dernière, jugeant qu'en vertu de l'article 30 de la Constitution, «il faut (...) admettre que si le citoyen a incontestablement le droit de se servir, pour faire une déclaration de naissance, de l'une [des langues usitées en Belgique], l'administration communale (...) doit jouir du même droit pour dresser l'acte qui constate cette déclaration» (48).

La question de la liberté linguistique des magistrats n'était pas non plus étrangère à l'affaire *Schoep*. En effet, devant la Cour d'appel, le conseil de l'appelant avait été autorisé par le président à plaider en néerlandais, non sans que ce dernier ordonne que les plaidoiries soient traduites simultanément phrase par phrase. Le second moyen du pourvoi en cassation – rejeté, à l'instar du premier – contestait notamment ce procédé de traduction.

(46) Sur ce point, voy. l'étude fort complète de J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, spéc. pp. 98-170. Pour une version plus synthétique et toujours sur cette question, voy., du même auteur, «L'emploi des langues...», *op. cit.*, spéc. n^{os} 4-7; J. VELAERS, «Le régime linguistique en Belgique, face aux valeurs constitutionnelles», in A. BRAEN, P. FOUCHER et Y. LE BOUTHILLIER, *Languages, Constitutionalism and Minorities – Langues, constitutionnalisme et minorités*, Markham, LexisNexis, 2006, p. 115.

(47) Pour le récit d'une autre affaire emblématique et similaire à de nombreux égards – l'affaire *Sleeckx* (Civ. Bruxelles, du 27 juillet 1844, *B.J.*, 1844, pp. 1168-1172) –, voy. J. CLEMENT, «L'emploi des langues...», *op. cit.*, p. 191, n^o 6, note 8 et *Id.*, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 113-115, n^{os} 195-197, ainsi que les réf. citées.

(48) Cass., *Schoep*, 19 mai 1873, *B.J.*, 1873, p. 750. Sur cette affaire voy. e.a. les commentaires de J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 132-136, n^{os} 231-236.

L'argument avait eu l'heur de déplaire à l'avocat général Mesdach de ter Kiele : «La rigueur du principe s'étendra plus loin et envahira même cette enceinte; car le justiciable, non content de plaider dans l'idiome de son choix – pourvu qu'il soit usité en Belgique –, aura le droit de l'imposer à ses juges pour la rédaction de l'arrêt; toujours en vertu du principe que les administrés sont tout et les administrateurs rien» (49). Suivant l'avis de son avocat général, la Cour de cassation rejeta le pourvoi. Cette jurisprudence fut ultérieurement confirmée et approfondie. A deux reprises au cours de l'année 1892, la Cour de cassation jugea qu'il ne pouvait être fait usage d'une autre langue que le français – en l'occurrence, le néerlandais – lors des plaidoiries faites devant elle (50). A l'occasion de chacune de ces deux affaires, elle mit l'accent sur la liberté constitutionnelle des magistrats plutôt que celle du citoyen (51).

Il n'est pas difficile de concevoir que cette «égalité des droits» entre le citoyen et l'autorité publique aboutissait inévitablement à voir le «droit» de la seconde primer sur celui du premier (52). C'est en effet, en dernier res-

(49) *B.J.*, 1873, p. 746. *Adde* : Cass., 12 mai 1873, *B.J.*, 1873, pp. 742-743.

(50) Sur ces deux affaires voy. égal. J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 136-138, n^{os} 237-241.

(51) Dans l'affaire *Peerlinck*, la Cour de cassation était saisie d'un pourvoi formé à l'encontre d'un arrêt de la Cour militaire, confirmant un jugement du Conseil de guerre de la province d'Anvers. Ce jugement avait décidé que l'instruction de l'affaire et les plaidoiries se dérouleraient exclusivement en français, nonobstant la langue employée par le prévenu et son avocat. Le Conseil de guerre avait notamment conclu qu'en vertu de l'article 30 de la Constitution, «le juge militaire a le droit de ne pas entendre le défenseur dans une langue qui lui serait étrangère ou qu'il ne connaîtrait qu'imparfaitement». La Cour militaire souligna pour sa part que «la faculté de se servir d'une des langues usitées en Belgique n'est, pas plus qu'une autre liberté, illimitée et, puisque «tout droit trouve ses limites dans le droit d'autrui», que chaque membre du conseil de guerre avait «le droit de comprendre les moyens de la défense» (voy. Cour mil., 4 février 1892, *J.T.*, 1892, pp. 408-409). La Cour de cassation rejeta le recours au motif qu'il ne s'agissait pas d'un arrêt définitif, puisqu'il portait uniquement sur l'emploi des langues devant le Conseil de guerre. Au préalable, elle refusa au conseil du demandeur l'autorisation de plaider en néerlandais ou de lire le mémoire reprenant ses moyens dans cette langue. Pour ce faire, elle prit argument du fait qu'aucune disposition ne subordonnait la présentation et la nomination des magistrats la composant «à la condition qu'ils comprennent les trois langues usitées en Belgique». Par conséquent : «[cet] ordre des choses est incompatible avec le libre choix, de la part de l'avocat plaidant, de l'une de ces langues; [il] implique, au contraire, l'obligation pour lui de plaider dans celle que comprennent tous les magistrats composant le siège» (Cass., *Peerlinck*, 5 avril 1892, *Pas.*, 1892, I, p. 163). L'affaire *Josson* concernait quant à elle le refus d'un avocat stagiaire de s'exprimer en français devant le bureau de consultation gratuite de Bruxelles. L'intéressé fut, pour ce motif, traduit devant le conseil de discipline de l'Ordre des avocats du barreau de Bruxelles et rayé de la liste des stagiaires. La Cour d'appel n'y trouva rien à redire. Elle rappela la jurisprudence de la Cour de cassation en estimant que «nos lois obligent tous les avocats à connaître le français, mais point (...) le flamand» (Bruxelles, 31 décembre 1890, *Pas.*, 1891, II, p. 136). La Cour de cassation jugea ensuite qu'il était «essentiel pour la bonne administration de la justice que les plaidoiries aient lieu dans une langue comprise par les juges; (...) ce principe touche à l'ordre public, parce qu'il intéresse les droits de la défense; [si] la Constitution reconnaît que l'emploi des trois langues usitées en Belgique est facultatif, cette faculté trouve sa limite nécessaire dans le droit qu'ont les juges de ne pas comprendre l'une ou l'autre de ces langues, sauf le cas où la loi leur impose la connaissance d'une langue déterminée (...)» (Cass., 3 mai 1892, *Pas.*, 1892, I, p. 242).

(52) Dans le même sens, voy. J. CLEMENT, «L'emploi des langues...», *op. cit.*, p. 191, n^o 6; Id., *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 754-755, n^o 1287.

sort, le fonctionnaire qui rédige ou exécute l'acte officiel. De manière plus concrète, une telle interprétation revenait à conférer une immunité constitutionnelle aux fonctionnaires unilingues d'expression française, qui représentaient alors la majorité écrasante de la fonction publique nationale. Comme l'écrit Jan Clement, «[au] lieu de protéger le citoyen contre les abus de pouvoir des organes de l'autorité (...), l'article 30 devint une arme pour justifier de tels abus» (53).

Cette lecture de l'article 30 a été abandonnée. Il paraît difficilement contestable aujourd'hui que la liberté linguistique bénéficie aux particuliers et exclusivement à ceux-ci (54). La reconnaissance des personnes privées comme ses seuls bénéficiaires, à l'exclusion des fonctionnaires et autres mandataires publics, constitue indéniablement l'un des acquis de la jurisprudence *Germis* du Conseil d'Etat.

L'affaire concernait une requête en annulation d'actes accomplis au cours d'une séance du conseil communal de Beersel, commune de la région de langue néerlandaise, et plus particulièrement la prestation de serment effectuée en français par certains conseillers et échevins. Le Conseil d'Etat annula l'installation des conseillers concernés et l'élection par le conseil de deux d'entre eux comme échevins, pour méconnaissance des lois coordonnées sur l'emploi des langues. Les défenderesses prenaient, comme point de départ de leur argumentation, la liberté consacrée par l'article 30 de la Constitution : une liberté de choisir entre les trois langues officielles qui bénéficierait également à l'autorité dans l'exercice de sa mission administrative, sauf dans les cas expressément réglés par le législateur. Les dispositions imposant l'utilisation d'une langue seraient d'interprétation restrictive – car dérogeant à la liberté de principe –, et il conviendrait d'opérer une distinction entre les représentants élus, exerçant le pouvoir en tant qu'autorité politique et les fonctionnaires occupés par ladite autorité et chargés d'en exécuter les décisions. Le juge administratif rejeta cette thèse. Selon les termes de l'arrêt :

«réclamer en principe le libre choix de la langue pour l'autorité communale, équivaut à permettre à chaque conseil communal, quelle que soit la région linguistique où il se situe, d'accomplir les actes pour lesquels la législation linguistique n'a pas expressément imposé l'utilisation d'une langue déterminée, au choix, dans l'une des [langues officielles], le collège ayant la faculté d'utiliser une autre langue que le conseil communal, et le bourgmestre, un échevin, voire un conseiller pris individuellement pouvant choisir à leur gré une des trois langues dans l'exercice de leurs prérogatives respectives; [ce] système de défense (...) est non seulement inconciliable avec les exigences raisonnables d'une bonne administration, mais

(53) J. CLEMENT, «L'emploi des langues...», *op. cit.*, p. 191, n° 7. Voy. également les conclusions, particulièrement édufiantes à cet égard, de l'avocat général précédant Cass., *Schoep*, 19 mai 1873, *B.J.*, 1873, pp. 745-749.

(54) Voy. e.a. J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 752-753, n° 1282.

aussi avec la conception communément admise de l'objectif principal poursuivi par le législateur lorsqu'en 1963 il a élaboré une nouvelle réglementation sur l'emploi des langues en matière administrative; [tant] les circonstances ayant conduit à la révision de la [loi de 1932] que les travaux préparatoires de la loi et son économie générale, montrent en effet incontestablement que la volonté du législateur de 1963 a été d'accentuer le principe de territorialité en matière d'emploi des langues (...) en faisant plus encore que par le passé coïncider, dans les régions unilingues, la langue de l'administration avec la langue de la région (...)» (55).

C'est donc un argument d'efficience – une liberté linguistique des organes communaux excéderait «les exigences raisonnables d'une bonne administration» –, mais aussi – et surtout – une interprétation de type téléologique («la conception communément admise de l'objectif principal poursuivi par le législateur») des lois linguistiques et de la règle d'unilinguisme officiel des administrations locales, qui s'opposent à une liberté de choix des «administrants». Cet objectif se déduirait «incontestablement» du contexte sociopolitique qui justifia l'adoption de la loi de 1963, des travaux préparatoires mais aussi d'une interprétation plus littérale (son «économie générale»).

Outre sa contradiction avec le principe d'unilinguisme régional déduit de l'article 4 de la Constitution (56), l'extension aux autorités et fonctionnaires du principe selon lequel les limitations de la liberté linguistique doivent être interprétées restrictivement se heurterait «à la disposition explicite de l'article [30] de la Constitution dont il résulte que la liberté de principe n'est accordée qu'au citoyen individuel» (57). A la différence des nombreux autres développements de la jurisprudence *Germis* et des évolutions du droit public belge qu'ils ont généré, ce dernier point n'a plus sérieusement été remis en cause depuis lors – si ce n'est par quelques mouvements d'humeur des membres «francophones» de la section de législation du Conseil d'Etat dans les années 1980 – (58), et a été rappelé par la Cour constitutionnelle (59).

(55) C.E., arrêt *Germis*, n° 15.990, du 17 août 1973, p. 666 (nous soulignons).

(56) *Infra*, III.

(57) C.E., arrêt *Germis*, n° 15.990, du 17 août 1973, p. 672.

(58) Le Conseil d'Etat avait été saisi d'une demande d'avis sur la proposition de loi de M. Galle (Proposition de loi «relative aux connaissances linguistiques requises en vue d'exercer certains mandats politiques des pouvoirs subordonnés dans la région linguistique néerlandaise ou française, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1982-1983, n° 712/1). La proposition prévoyait notamment que, dans les communes à statut spécial des régions de langue française et néerlandaise : «nul ne peut être élu ou nommé bourgmestre, échevin, conseiller communal ou membre du conseil de l'aide sociale, ni être désigné ou élu comme représentant de la commune ou du conseil de l'aide sociale dans les associations intercommunales s'il ne connaît la langue de la région où la commune est située». Les chambres réunies ne parvinrent pas à trouver un consensus sur la compatibilité de la proposition avec les normes constitutionnelles et internationales pertinentes. La première thèse, qui recueillait l'adhésion des assesseurs et conseillers francophones, se réclamait de l'évolution historique du régime linguistique belge (*Doc.*, n° 712/1, pré-

2. Une liberté reconnue aux personnes physiques et morales

La liberté garantie à l'article 30 bénéficie en principe tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales. On aperçoit difficilement quelle(s) raison(s) justifierai(en)t d'en réserver l'exercice aux premières. Ainsi, la Commission permanente de contrôle linguistique a considéré que l'emploi du mot «particulier» dans les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative : «doelt op de privé-sector in tegenstelling tot de openbare diensten. Het doelt dus zowel op natuurlijke personen als op privé-bedrijven» (60). Pourtant, il faut constater que la jurisprudence n'apporte pas toujours une réponse unanime à cette question. S'agissant de l'emploi des langues en matière de procédure civile, la Cour de cassation a accepté que les dispositions de la loi de 1935 soient invoquées par des personnes morales (61) :

«lorsque les parties défenderesses qui demandent le changement de langue sont des personnes morales et, comme c'est le cas en l'espèce, comparaissent à l'intervention d'un mandataire, la langue à prendre en considération est la langue employée par ces personnes morales et non la langue de personnes physiques déterminées, organes ou préposés desdites parties défenderesses; (...)

[L]a connaissance ou la connaissance insuffisante de la langue par une personne morale se déduit des activités de celle-ci et, notamment, de la langue qu'elle emploie effectivement dans le cadre de ses activités (...)» (62)

En revanche, la Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n° 111/98 que «[l]orsqu'il règle l'emploi des langues en matière judiciaire, le législateur doit concilier la liberté fondamentale qu'a l'individu d'utiliser la langue de son choix, et le bon fonctionnement de l'administration de la justice» (63).

cité, p. 5 : «Le point de départ de la longue évolution du régime linguistique belge a été le mot d'ordre, maintes fois répété au sein du Congrès national, 'Liberté en tout et pour tous', et le principe de liberté s'est traduit (...) par l'adoption de l'article [30]», tout en s'appuyant sur les travaux parlementaires ayant précédé la révision constitutionnelle de 1970, pour rejeter l'affirmation selon laquelle la Constitution *imposerait* aux mandataires politiques des communes périphériques l'emploi d'une langue. Elle réfutait également le postulat selon lequel elle *permet* au législateur d'imposer cette obligation, en se fondant sur une interprétation littérale des termes employés par la Constitution – éclairés par la pratique législative subséquente – et en leur accolant des considérations d'histoire constitutionnelle relatives à l'élargissement toujours plus grand du corps électoral (*ibid.*, pp. 5-7). La seconde thèse, qui remportait les suffrages des assesseurs et conseillers néerlandophones, s'identifiait très largement à la jurisprudence *Germis* et à ses approfondissements subséquents.

(59) Pour une confirmation en matière judiciaire, voy. C.C., arrêt n° 182/2005, du 7 décembre 2005, B.6 : «Les règles contenues dans [la législation sur l'emploi des langues en matière judiciaire] n'ont pas pour objet d'accorder des droits aux magistrats qu'elles concernent mais, en premier lieu, de garantir les droits fondamentaux de ceux qu'ils jugent. Il est dès lors sans pertinence, pour apprécier la constitutionnalité des dispositions en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, de comparer la situation personnelle des magistrats mentionnés dans la question préjudicielle» (nous soulignons).

(60) C.P.C.L., avis n° 29.074, 10 juillet 1997, *Rapport annuel 1997*, p. 56.

(61) Voy. e.a. Cass., 13 mars 1978, *R.W.*, 1977-1978, p. 2723.

(62) Cass., s.a. *Allfin et G. M. c. M. A. et crts*, 5 janvier 2006, *J.T.*, 2007, p. 171.

(63) C.C., arrêt n° 111/98, du 4 novembre 1998, B.4.2 (nous soulignons).

Prise au pied de la lettre, la généralité de l'affirmation semble exclure les personnes morales du bénéfice de cette liberté, suivant ainsi une conception déjà formulée antérieurement par le Conseil d'Etat et citée plus haut : « la disposition explicite de l'article [30] de la Constitution dont il résulte que la liberté de principe n'est accordée qu'au citoyen individuel » (64). Au vu de la réforme en droit belge de la responsabilité pénale des personnes morales (65), il n'est pas certain que la Cour utiliserait encore aujourd'hui la même formule, à l'heure où elle reconnaît par exemple le droit au respect de la vie privée des personnes morales (66). Par ailleurs, les termes restrictifs utilisés par la Cour peuvent également être expliqués par un souci d'économie de motifs, puisque la question préjudicielle qui lui était posée visait des prévenus personnes physiques.

II. – LA PORTÉE DE LA LIBERTÉ DANS LE CADRE DES RELATIONS PRIVÉES

Si les ambiguïtés du texte constitutionnel ont ainsi pu être levées à force d'interventions législatives et jurisprudentielles, il reste que les termes abscons retenus par le Constituant originaire, témoignage probable de son obsession initiale à l'égard du rapport linguistique entre l'individu et l'autorité publique, rendent discutable la portée d'une telle liberté dans le cadre des relations privées.

L'article 30 consacre en principe une liberté absolue d'employer la langue de son choix dans tout domaine non expressément énuméré par la Constitution (1). Elle connaît toutefois une exception couvrant le champ des relations « sociales », au sens de celles que nouent les employeurs et leur personnel (2).

1. – *Le principe : une liberté « absolue » dans la sphère privée*

La particularité de la protection constitutionnelle de la liberté linguistique en Belgique tient d'abord à la définition très large qu'elle retient de la « sphère privée », immunisée contre toute intervention des autorités publiques (A). Il ne s'agit toutefois pas d'une liberté linguistique « générale », puisque l'article 30 ne protège que les « langues usitées en Belgique » (B). Certains impératifs pratiques rendent néanmoins difficilement soutenable

(64) C.E., arrêt *Germis*, n° 15.990, du 17 août 1973, p. 672.

(65) Loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales (*Mon. b.*, 22 juin 1999).

(66) Voy. C.C., arrêt n° 118/2007, du 19 septembre 2007, B.6.2 : « Le droit au respect de la vie privée bénéficie aussi, dans une certaine mesure, aux personnes morales ».

une interprétation littérale des termes absolus de celui-ci. A défaut de révision constitutionnelle, elle est parfois réinterprétée à la lumière de son objectif(C). Au regard des évolutions contemporaines du droit des droits de l'homme, on peut enfin s'interroger *de lege ferenda* sur l'existence d'obligations positives déduites de l'article 30 (D).

A. La définition de la sphère privée

La liberté linguistique dans le cadre des relations privées peut être appréhendée comme représentant, d'une part, une conséquence de la liberté individuelle (Const., art. 12, al. 1^{er}) et du droit à la vie privée (art. 22) et, de l'autre, l'un des aspects de la liberté d'expression (art. 19) (67). L'article 30 peut en ce sens être lu comme une disposition spécifique offrant un supplément de protection par rapport aux articles précités qui, en matière linguistique, ne confèrent que des garanties subsidiaires. En effet, à la différence de ceux-ci, il ne tolère aucune restriction.

En prévoyant que «[l']emploi des langues usitées en Belgique est facultatif», la première phrase de l'article 30 de la Constitution belge garantit la liberté linguistique dans le cadre des relations privées (68). Sa seconde

(67) En ce sens, J.-J. THONISSEN, *op. cit.*, n° 136; *Pand. B.*, v° «Langue (en général)», n°s 13-14 et 27. Comp. J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 788-790, n°s 1371-1375. *Addé* : J. CLEMENT, «De taalvrijheid in de Grondwet. Ontwaakt de schone slaapster?», in A. ALEN et S. SOTTIAUX (eds.), *Taaleisen juridisch getoest*, Mechelen, Kluwer, 2009, p. 19 : «In zoverre die interpretatie impliceert dat de taalvrijheid in de private sfeer aan beperkingen kan worden onderworpen, miskents ze de eigenheid van artikel 30».

(68) Une partie de la doctrine semble cependant limiter le contenu de l'article 30 à la sphère des relations publiques et conteste par conséquent cette interprétation qui, selon elle, confinerait au mieux au truisme. Voy. F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 246, n° 237 : «[e]n principe, l'emploi des langues entre personnes privées est entièrement libre. Cette matière est à ce point liée aux droits de la personnalité qu'aucune réglementation ne paraît concevable». Dans le même sens : F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, Bruxelles, Kluwer, 2003, p. 5. Ainsi, la liberté linguistique dans les relations entre personnes privées serait, par conséquent, radicalement étrangère au champ d'application de l'article 30. Voy. F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2000. Pour ces auteurs, l'article 30 ne concerne en rien l'emploi des langues (même «inusitées en Belgique») dans les relations privées mais uniquement les relations entre les citoyens et les administrations publiques : «[l]e propos constitutionnel est souvent mal compris. Le citoyen a tendance à trouver, dans l'article 30 de la Constitution, l'affirmation du droit qu'il aurait d'utiliser la langue de son choix dans les relations privées. Ce qui est un contre-sens évident» (pp. 140-141, n° 192). Il s'agirait dès lors d'une liberté figurant parmi les «droits intangibles de l'individu» (*ibid.*, p. 140, n° 189) et qui serait constitutive d'un «principe constitutionnel» (*ibid.*, p. 141, n° 192). L'affirmation fait l'impasse sur les motifs historiques et juridiques ayant présidé à l'insertion de l'article 30 dans le texte constitutionnel (*supra*, I). On l'a dit, l'article 30 a notamment été inséré dans le texte constitutionnel en réaction aux limitations relatives à l'usage du français, et notamment en matière d'actes notariés. S'il est juste d'écrire que des actes tels que les «conventions verbales ou écrites, testaments... sont régis par une règle de totale liberté» (*ibid.*, p. 140), il est erroné d'affirmer que celle-ci serait étrangère à l'article 30. En témoigne l'intervention de J.-J. RAIKEM lors de la séance du Congrès national du 27 décembre 1830 et reproduite plus haut (voy., *supra*, point I.1). La liberté linguistique en matière privée trouve donc bel et bien son fondement dans l'article 30. Si elle participe certes de la liberté individuelle, du droit à la vie privée et de la liberté d'expression, elle ne peut selon nous

phrase porte quant à elle sur l'emploi des langues dans la sphère publique – «il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour (...)» –. En termes constitutionnels, la sphère des relations privées est par conséquent définie de manière négative : y participent tous les domaines non explicitement mentionnés par les articles 30, 129, § 1^{er}, et 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, de la Constitution, à l'exception des matières sociales sur lesquelles on revient ci-dessous (69). Dès lors, toute personne a le droit d'employer la langue de son choix, notamment pour ce qui concerne les relations quotidiennes ressortissant à la vie privée (70) au travers de ses nombreuses facettes (vie familiale, vie culturelle, vie religieuse, relations commerciales, etc.), quel que soit le véhicule utilisé (discours, lettres, téléphone, courrier électronique, presse, radio et télévision, etc.) (71) et l'endroit où ce droit est exercé (lieu privé, privé mais accessible au public ou public). Font en outre partie de la sphère privée l'ensemble des relations de droit privé qui se nouent entre les particuliers, qu'il s'agisse d'actes unilatéraux – tels que les testaments – ou bilatéraux – tels que les conventions –.

A des époques différentes, la Cour de cassation (72) et la section de législation du Conseil d'Etat (73) ont confirmé cette interprétation. La section de législation, réunie en assemblée générale, a encore récemment eu l'occasion de la rappeler : l'article 30 «ne permet pas au législateur d'adopter des dispositions relatives à l'emploi des langues par les particuliers lorsque

être réduite à une simple conséquence de celles-ci ou à un principe éthéré. Il est à cet égard significatif que J.-J. RAIKEM ait tenu les propos précités lors de la discussion de l'article 30, et non lors de la discussion des articles 12 ou 19 (voy. J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, p. 747, n° 1267).

(69) *Infra*, II.2.

(70) *Pand. B.*, v° «Langue (en général)», nos 12 et 29 : «[e]n toutes matières on peut reconnaître le libre emploi des langues étrangères autant que celui des langues nationales»; *Pand. B.*, v° «Langues légalement usitées en Belgique», n° 9 : «[l']individu utilisera alors l'idiome de son choix : patois, langue régionale, langue étrangère, langue internationale, langue vivante ou langue morte, peu importe en l'espèce». Dans le même sens, voy. J.-J. THONISSEN, *op. cit.*, n° 136 : «[l']article [30] ne s'appliquait donc, dans la pensée du Congrès, qu'aux rapports des citoyens entre eux et avec l'autorité; et il décrétait pour les citoyens la liberté absolue, pour l'autorité la liberté sauf règlement par la loi». Voy. égal. R. SENELLE, *La Constitution belge commentée*, Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, 1974, p. 53; J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 92-93, n° 164; J. VELAERS, «Le régime linguistique...», *op. cit.*, p. 121; J. VELAERS et S. VAN DROOGHENBROECK, «La diversité culturelle, religieuse et linguistique», in *Les droits fondamentaux garantis par la Constitution au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux*, Rapport fait au nom du groupe de travail chargé de l'examen du Titre II de la Constitution par M. Geerts, 25 janvier 2007 (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2006-2007, n° 2867/001, p. 216).

(71) J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 787-788, n° 1370.

(72) Cass., *De Bom*, du 8 août 1895, *Pas.*, 1895, I, p. 269.

(73) C.E., avis L.26.023/1 du 30 janvier 1997 : «Uit deze grondwetsbepaling wordt traditioneel als lering getrokken dat er voor het taalgebruik in de betrekkingen tussen particulieren onderling een absolute vrijheid is». Voy. les avis et extrait cités par J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, p. 747, n° 1267, note 2844.

ceux-ci s'adressent à d'autres particuliers ou au public en général» (74). Il semble que la Cour constitutionnelle partage également cet avis. A tout le moins, les arrêts rendus par celle-ci en 2007 et 2008 dans l'affaire du *Wooncode* s'opposent-t-il à toute lecture de l'article 30 qui le rendrait étranger à l'emploi des langues dans les relations privées. On y lit en effet que :

«[L]es dispositions en cause, en imposant au locataire ou au candidat locataire d'une habitation sociale située dans une des communes citées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative de démontrer qu'il a la volonté d'apprendre le néerlandais, *ne l'obligent nullement à utiliser cette langue, ni dans ses rapports avec les autres particuliers, ni dans ses rapports avec le bailleur de l'habitation sociale. Elles ne portent donc pas atteinte à la liberté d'emploi des langues, telle qu'elle est garantie par l'article 30 de la Constitution*» (75).

B. Les langues protégées dans la sphère privée

La liberté linguistique telle qu'énoncée par l'article 30 n'est pas générale (76), au sens où celui-ci ne protège que l'emploi des langues «usitées en Belgique» (77). Selon la doctrine, il faut entendre par là les langues parlées en fait ou «réellement parlées en Belgique» (78), soit celles utilisées par une partie de la population (belge ou étrangère) sur le territoire du

(74) C.E., avis du 3 février 2009, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 1702-2, p. 4 et n° 1703-2, p. 4. L'avis portait sur deux propositions de loi spéciale modifiant les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, qui prévoyaient que «[l]es partis politiques, les listes, les candidats ainsi que les tiers qui font de la propagande pour [ceux-ci], emploient, dans le cadre des élections fédérales et des élections du Parlement européen, dans leur propagande électorale (...), exclusivement le français dans la région de la langue française et le néerlandais dans la région de langue néerlandaise» et «le français, le néerlandais ou la combinaison simultanée des deux langues (...) pour toutes les élections dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale». Les deux propositions sanctionnaient pénalement le non-respect de leur prescrit (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n°s 1702/1 et 1703-1). Voy. égal. C.E., avis du 27 juin 2006, *Parl. St.*, VI. Parl., zit. 2005-2006, n° 846/2, pp. 5-10. Un candidat aux élections, lorsqu'il rédige un programme électoral ou s'adresse à ses électeurs potentiels, n'exerce pas de fonction administrative et ne participe pas non plus à l'élaboration d'un acte administratif. Par conséquent, l'imposition à des particuliers de l'emploi d'une langue lorsqu'ils s'adressent à la population échappe tant à la compétence du législateur fédéral qu'à celle du législateur communautaire et qu'aucune langue ne pourrait être imposée par le législateur aux personnes qui se présentent aux élections communales pour leurs communications aux électeurs». Dans le même sens : C.E., avis du 9 mars 2004, *Parl. St.*, VI. Parl., zit. 2002-2003, n° 1539/2; avis du 10 décembre 2003, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2003-2004, n° 3-13/8, p. 3; avis du 5 mai 1992, *Parl. St.*, VI. Parl., zit. 1992, n° 60/2.

(75) C.C., arrêt n° 104/2007, du 12 juillet 2007, B.9.1 et arrêt n° 101/2008, du 10 juillet 2008, B.18.1.

(76) *Contra* : Cass., 8 août 1895, *Pas.*, 1895, I, p. 269. Selon cet arrêt, l'article 30 aurait pour effet «d'assurer le droit de se servir de la langue de leur choix à tous les citoyens agissant comme tels, dans le cercle de leurs intérêts individuels, soit dans leurs rapports entre eux, soit vis-à-vis de l'autorité».

(77) *Pand. B.*, v° «Langue (en général)», n° 10.

(78) J. VELAERS et S. VAN DROGHEBROECK, «La diversité culturelle...», *Doc.*, n° 2867/001 (cité note 70), p. 215.

Royaume (79). Lors de la fondation de l'Etat, il s'agissait principalement du français et du néerlandais. L'allemand était également parlé dans la partie orientale du Luxembourg (80) et dans certaines communes wallonnes, notamment dans la région de Verviers (81).

S'agissant d'une donnée factuelle, la notion de «langues usitées» telle que définie ci-dessus doit se voir reconnaître un contenu évolutif (82). D'éventuels changements significatifs en termes démographiques et socio-économiques peuvent justifier que, dans un avenir plus ou moins éloigné, d'autres langues viennent remplacer ou s'ajouter à celles «usitées en Belgique» (83) et reconnues comme telles en 1831. Dès les premiers commentaires de l'article 30, la doctrine a néanmoins eu tendance à en restreindre la portée – consciemment ou non – sous le couvert d'une définition de l'expression (84). Dès lors que l'article 30 concerne tant l'emploi privé que public des langues, la formule utilisée par celui-ci semble en effet intenable dès lors que l'on sort de la sphère privée.

L'écueil constitué par l'expression «langues usitées en Belgique» peut cependant être surmonté si l'on accepte, à la suite de Jan Clement, d'opérer une distinction selon que la notion de «langues usitées en Belgique» est invoquée dans le cadre de l'emploi privé ou de l'emploi public des langues (85). Dans la sphère privée, toutes les «langues» ou formes langagières – au sens le plus large du terme : dialectes, langue des signes... – peuvent virtuellement être qualifiée de langues «usitées en Belgique». Puisque la «philosophie» de l'article 30 consiste à protéger tout emploi des langues qui ne ressortit pas de l'un des domaines limitativement énuméré, on aperçoit mal comment il pourrait en être autrement (86). Dans la sphère publique,

(79) *Pand. B.*, v° «Langues légalement usitées en Belgique», n° 18-20. On peut, en effet, lire au n° 20 qu'il s'agit d'une «question de pur fait, indépendante de la qualité de ceux qui emploient la langue, pourvu qu'ils soient habitants du royaume, résidents de fait sur le sol belge, et d'ailleurs les étrangers jouissent de la liberté des langues (...)».

(80) Le Luxembourg fit partie de la Belgique jusqu'en 1839. Dans les années qui ont directement suivi la Révolution belge, le nombre de germanophones s'élevait à environ 250.000 individus (B. BERGMANS, *op. cit.*, p. 12, cité par J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, p. 66, n° 116, note 301).

(81) J. VELAERS et S. VAN DROOGHENBROECK, «La diversité culturelle...», *op. cit.*, p. 216. Ces auteurs invoquent l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement provisoire du 16 novembre 1830 qui prévoyait que «[l]es citoyens, dans leurs rapports avec l'administration, sont autorisés à se servir indifféremment de la langue française, flamande ou allemande» (*ibid.*, p. 216, note 15). Voy. égal. P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 374. *Adde* : Cass., 5 avril 1892, *Pas.*, 1892, I, p. 162.

(82) *Pand. B.*, v° «Langues légalement usitées en Belgique», n° 21.

(83) Dans le même sens voy. J. VELAERS et S. VAN DROOGHENBROECK, «La diversité culturelle...», *op. cit.*, p. 216.

(84) Voy. J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, p. 749, n° 1273. Parmi les restrictions quantitatives ou qualitatives accolées à l'expression, cet auteur pointe des définitions comme celles de «langues accréditées dans le pays», langues usitées «dans une notable portion du pays», «de taal van de algemeenschap», «de natuurlijke taal van de streek», ou encore «[talen die] ons vaderland kenmerken».

(85) J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 750-752, n° 1275-1281; *Id.*, «De taalvrijheid in de Grondwet...», *op. cit.*, p. 20.

(86) J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, p. 751, n° 1277.

par contre, la notion de «langues usitées en Belgique» renvoie aux trois langues constitutionnellement identifiées, à savoir le français, le néerlandais et l'allemand (87). C'est à la lumière de cette observation qu'il convient de lire l'arrêt du Conseil d'Etat dans lequel celui-ci a statué que l'anglais ne peut être qualifié de «langue usitée» (88). C'est en effet uniquement en ce sens que l'on peut acquiescer à l'affirmation selon laquelle toute réglementation de l'emploi des langues «non usitées» en Belgique est étrangère au prescrit constitutionnel. La protection de l'article 30 ne s'étendrait ainsi pas aux autres langues et, par conséquent, «toute autorité peut régler ou purement et simplement interdire l'emploi de ces langues dans le cadre de ses compétences, sans être entravée en cela par une quelconque disposition constitutionnelle» (89).

C. L'existence de normes réglant l'emploi des langues dans la sphère privée et l'interprétation de l'article 30

L'affirmation selon laquelle l'article 30 protège absolument tout usage des langues qui ne rentre pas dans l'un des domaines limitativement énumérés emporte une série de difficultés pratiques. Elle prohibe en effet toute réglementation linguistique alors même que celle-ci poursuivrait un objectif légitime, comme la protection de la sécurité et de la santé ou du consommateur. A suivre ce raisonnement, serait inconstitutionnel le fait d'imposer l'emploi de l'une des langues officielles pour les notices des médicaments ou sur l'emballage des produits alimentaires et de consommation courante. Une application littérale de l'article 30 conduirait, par exemple, à conclure à l'inconstitutionnalité d'une disposition comme l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur (90).

J. Clement réfute cependant cette interprétation de l'article 30 qu'il qualifie d'«absolutisante» (*verabsolutering*) (91). Il préfère à celle-ci ce qu'il qualifie d'interprétation «téléologique», en ce qu'elle se concentre sur

(87) Const., art. 4 et 189. Voy. cependant l'article 6, §1^{er}, alinéas 6 et 7, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité (*Mon. b.*, 3 septembre 1991), qui prescrivent l'apposition de certaines mentions de la carte d'identité en anglais.

(88) C.E., arrêts *R. et K. Vandezande c. Etat belge et Ville de Louvain*, n^{os} 38.376 et 38.377, du 20 décembre 1991. *Addé* : C.E., arrêt *R. Vandezande c. Etat belge et Ville de Louvain*, n^o 62.963, du 6 novembre 1996. Voy. égal. C.E., arrêt *Cheema*, n^o 26.950, du 1^{er} octobre 1986. Dans ce dernier arrêt, le juge administratif ne reconnaît que trois langues «nationales».

(89) C.E., arrêts *R. et K. Vandezande c. Etat belge et Ville de Louvain*, n^{os} 38.376 et 38.377, précités. *Addé* : J. VELAERS et S. VAN DROOGHENBROECK, «La diversité culturelle...», *op. cit.*, p. 216.

(90) «Les mentions qui font l'objet de l'étiquetage et qui sont rendues obligatoires par la présente loi [et] par ses arrêtés d'exécution (...), les modes d'emploi et les bulletins de garantie sont au moins libellés dans une langue compréhensible pour le consommateur moyen, compte tenu de la région linguistique où les biens ou les services sont offerts, à titre onéreux ou gratuit, au consommateur».

(91) J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 768-772, n^{os} 1322-1337, et pp. 790-793, n^{os} 1376-1382.

l'objectif consistant à protéger la liberté linguistique des particuliers. Le raisonnement qui la sous-tend se rapproche de celui généralement déployé en droit international pour contrôler l'admissibilité des restrictions aux droits fondamentaux et consistant à évaluer au cas par cas s'il existe ou non une atteinte au droit garanti. La démarche exige donc d'abord de déterminer si la mesure incriminée représente une ingérence dans la liberté linguistique, la liberté d'expression ou le droit à la vie privée. Si la réponse est négative, la mesure peut être validée. Si elle est positive, alors il faut encore se demander si elle rentre dans l'un des domaines que le législateur peut régler (92). L'auteur souligne que certaines mesures imposant l'emploi d'une langue comme celles relatives aux médicaments ou à l'étiquetage des aliments ne visent pas – ou à tout le moins pas exclusivement – à protéger une langue particulière : elles tendent d'abord à assurer la protection de la sécurité, de la santé publique et du consommateur. En de tels cas, elles ne constitueraient pas une atteinte à la liberté linguistique. A l'inverse, l'interdiction d'utiliser une langue déterminée dans les mêmes circonstances ne peut être considérée comme s'autorisant de cet objectif : on voit mal comment la multiplication des langues dans lesquelles sont traduites les indications pourrait nuire au consommateur, bien au contraire (93). Cette interprétation présente l'avantage incontestable de valider certaines mesures de bon sens – voire imposées par normes internationales (94) – existant dans législation belge et dont la compatibilité avec la lettre de la Constitution reste incertaine, comme dans le cas précité de l'article 13 de la loi de 1991 relative aux cartes d'identité. Elle s'autorise également des avis de la section de législation du Conseil d'Etat, comme on peut brièvement le montrer.

Ainsi, le fait d'imposer aux commerçants l'utilisation exclusive de la ou des langues de la région linguistique pour toute *offre de produits ou de services* viole-t-il la liberté garantie l'article 30 de la Constitution (95). Par

(92) *Ibid.*, pp. 794 et 795, n°s 1383-1387.

(93) *Ibid.*, pp. 768, 769 et 790-797; *Id.*, «De taalvrijheid in de Grondwet...», *op. cit.*, pp. 24-26.

(94) Voy. l'article 14, §2, de la directive 79/112/CEE du 18 décembre 1978 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard. Cette disposition obligeait déjà les Etats à interdire les denrées ne faisant pas figurer certaines mentions «dans une langue facilement comprise par les acheteurs», ajoutant qu'elle ne faisait «pas obstacle à ce que lesdites mentions figurent en plusieurs langues». Voy. l'actuel article 16 de la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard (*J.O.*, 6 mai 2000, L 109/29).

(95) C.E., avis du 27 avril 1978, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1977-1978, n° 163/4, p. 3 : «[r]égler l'emploi des langues entre la personne qui offre ces produits ou services et l'acheteur ou le consommateur éventuels ne peut se rattacher à l'une des matières dans lesquelles les articles [30] et [129] de la Constitution permettent d'établir, par dérogation au libre emploi qui est la règle, une réglementation législative ou décrétole». Par contre, toujours selon le même avis, cette liberté n'exclurait en rien que soit prohibée la publicité commerciale qui ne serait pas faite au

contre, ne porte pas atteinte à cette liberté une disposition imposant la langue à employer pour l'indication de la composition d'un produit ou pour un avertissement relatif au danger du tabagisme sur les paquets de cigarettes (96). Pour reprendre les termes de la section de législation : «[c]es prescriptions d'ordre linguistique peuvent être considérées comme un complément à la règle selon laquelle l'information commerciale doit être exempte de toute équivoque. Elles relèvent ainsi des modalités d'une information organisée et (...) imposée par la loi, et non pas de la réglementation de l'emploi des langues visée à l'article [30] de la Constitution» (97). A l'inverse, l'exclusion d'une langue en ce domaine ne participe pas de cette obligation d'informer et est donc inconstitutionnelle (98).

Le même raisonnement peut encore être tenu à l'égard des articles 3, 2^o et 6, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 juin 2002 relatif aux conditions d'exploitation des centres de bronzage (99). Le premier rend obligatoire l'affichage, dans chaque cabine que compte un centre, des instructions d'utilisation qui doivent être «rédigées au moins dans la langue ou les langues de la région linguistique où est situé le centre de bronzage». Le second prévoit qu'un texte figurant en annexe dudit arrêté et avertissant le client des dangers de l'exposition aux rayons ultraviolets doit figurer «sur un panneau affiché de manière visible et lisible» et être rédigé avec la même contrainte. Le projet d'arrêté, qui avait retenu les termes «doit être rédigé dans la ou les langues de la région», s'était attiré la remarque suivante de la section de législation :

«Le Conseil d'Etat (...) signale (...) que l'emploi des langues est en principe facultatif et qu'une [telle disposition], qui oblige les commerçants à utiliser exclu-

moins dans la ou les langues de la région. Voy. C.E., avis du 27 avril 1978, *Doc.*, n° 163/4, précité, p. 3 : «Ecarter l'une ou l'autre langue ne relève pas (...) de l'organisation de l'information du consommateur. Pourrait en revanche (...) être considérée comme relevant de l'organisation de l'information visée par la loi et, partant, comme échappant au domaine de la liberté garantie par l'article [30] de la Constitution, une disposition qui (...) interdirait la publicité commerciale non rédigée au moins dans la langue ou dans les langues de la région linguistique». Dans le même sens, voy. C.E., avis du 12 juillet 1990, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1989-1990, n° 1086/2. Cette interprétation est cependant rejetée par J. CLEMENT (*Taalverrijheid...*, *op. cit.*, p. 796), à raison selon nous.

(96) Voy., par exemple, l'arrêté royal du 29 mai 2002 modifiant l'arrêté royal du 13 août 1990 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce de produits à base de tabac et de produits similaires (*Mon. b.*, 31 mai 2002).

(97) C.E., avis du 27 avril 1978, *Doc.*, n° 163/4 (cité note 95), p. 2. La suite de la citation convainc nettement moins, relevant davantage de l'état de fait : «La prescription relative à la langue dans laquelle doivent être mentionnées les données essentielles du produit est d'ailleurs empruntée en substance à l'article 12, 6^o, de la loi du 14 juillet 1971, qui habilite le Roi à imposer, en vue d'assurer la loyauté des transactions commerciales, l'obligation de fournir les indications essentielles relatives aux produits au moins dans la ou les langues dont la loi prévoit l'emploi dans la région. Par cette délégation de pouvoir, le législateur s'est d'emblée prononcé sur la constitutionnalité d'une réglementation éventuelle du genre de celle prévue par la proposition» (*id.*).

(98) *Id.*

(99) *Mon. b.*, 1^{er} août 2002.

sivement la langue ou les langues de la région linguistique dans laquelle ils sont établis, ne peut être tenue pour conforme à ce principe. Il est toutefois admissible qu'une disposition oblige les commerçants à employer (...) 'au moins' la langue ou les langues de la région linguistique (...) parce qu'une telle règle relève en fait de la protection des consommateurs» (100).

Un avis plus récent tend encore à confirmer cette théorie dans le domaine de la sécurité physique des personnes, à propos de *panneaux signalant l'accès à un chantier* :

«[d]ans la mesure où les destinataires d'une réglementation n'entrent pas dans le champ d'application de la législation linguistique, telle qu'elle peut être adoptée par les législateurs compétents (...), l'emploi des langues obéit en principe à un régime de liberté (...). Ainsi, n'est pas conforme à ce principe la signalisation de l'interdiction au public d'accéder à un chantier par des panneaux adéquats rédigés exclusivement en français et en néerlandais; il est toutefois admissible qu'une disposition oblige à fournir des informations 'au moins' dans les deux langues visées» (101).

Par contre, il serait formellement exclu que le législateur impose à un *médecin* l'utilisation de la langue de la région linguistique lorsqu'il s'adresse à ses patients. Mais qu'en est-il de l'imposition de la connaissance de cette langue aux médecins étrangers désirant s'installer sur le territoire belge? Toujours selon la section de législation du Conseil d'Etat, l'imposition de la connaissance de la langue de la région dans ce contexte ne serait pas inconstitutionnelle. Elle distingue donc entre règlement de l'emploi des langues et règlement de la connaissance de la langue : le premier serait interdit par la Constitution, le second non. L'obligation de connaissance d'une langue comme condition d'exercice d'une profession dans l'intérêt de la santé publique ne se confond pas avec son emploi dans l'exercice de cette profession (102). Elle est par conséquent étrangère à l'article 30. Cette opinion a encore été confirmée en 2007, à propos cette fois de la liberté linguistique des *pharmaciens*. Un arrêté royal ne peut leur imposer «de communiquer avec le public ou les autorités d'une manière conforme à la législation sur l'emploi des langues ainsi que sur les bonnes pratiques pharmaceutiques officinales; des conditions en matière de connaissances linguistiques pourraient toutefois être imposées dans l'intérêt de la santé publique, mais ceci aussi relève, en principe, de la compétence du législateur» (103).

(100) C.E., avis du 21 mars 2002, *Mon. b.*, 1^{er} août 2002.

(101) P. NIHOUL, M. JOASSART et V. FRANCK, «Le Conseil d'Etat – Chronique de jurisprudence 2007», *R.B.D.C.*, 2008, p. 267, note 103. Les auteurs se réfèrent à un avis non-publié du 27 novembre 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale «relatif aux conditions applicables aux chantiers d'enlèvement et d'encapsulation d'amiante».

(102) Voy. J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, pp. 790-792.

(103) P. NIHOUL, M. JOASSART et V. FRANCK, «Le Conseil d'Etat – Chronique de jurisprudence 2007», *op. cit.*, p. 241, se référant à l'avis 43.493/3 du 18 septembre 2007 sur un projet d'arrêté royal «portant instructions pour les pharmaciens» (non publié). Dans le même sens, un projet d'arrêté royal «réglementant l'emploi des langues et la connaissance des langues dans l'aviation

La lecture «téléologique» de l'article 30 qui autorise des restrictions poursuivant un objectif de sécurité, de santé publique ou de protection du consommateur – voire, selon Jan Clement, «d'autres valeurs comparables» (104) – est convaincante et présente une cohérence interne certaine. Elle souffre cependant de limites tenant au texte de l'article 30. Elle opère en effet doublement en marge de la lettre du prescrit constitutionnel. Celui-ci n'autorise de restriction à la liberté linguistique que dans les domaines énumérés. La théorie continue par ailleurs à s'appuyer sur la distinction prétorienne entre la réglementation de l'«emploi» et l'imposition de la «connaissance» d'une langue – pertinente dans la sphère publique pour le fonctionnement des institutions dans les langues officielles (105), mais plus difficilement justifiable à notre estime dans la sphère privée –. Elle s'accommode ainsi d'une interprétation restrictive du terme «emploi», alors que les directives d'interprétation classiques en matière de droits fondamentaux commandent une interprétation large des garanties. Et si l'on admet cette interprétation restrictive, on aperçoit mal quel motif constitutionnel prohiberait au législateur de se limiter à la seule connaissance passive d'une langue officielle : il pourrait parfaitement imposer une connaissance active de cette langue, tant que son emploi reste libre dans l'exercice de la profession (106). La distinction restrictive entre emploi et connaissance a d'ailleurs encore été entérinée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt *Wooncode* (107). La Cour y exclut du champ d'appli-

civile» dans lequel l'usage exclusif de la langue anglaise était imposée aux pilotes d'aéronefs pour les communications radiophoniques a été considéré comme contraire à l'article 30 de la Constitution (voy. P. NIHOUL, M. JOASSART et E. WILLEMART, «Le Conseil d'Etat. Chroniques de jurisprudence – 2008», *R.B.D.C.*, 2009, p. 279, citant l'avis 44.097/4 du 5 mars 2008 (non publié) ou encore l'obligation faite à des personnes privées offrant un service de télévision linéaire d'émettre en néerlandais (C.E., avis du 10 septembre 2008, *Doc. parl.*, VI. Parl., sess. 2008-2009, n° 2014/1, p. 172).

(104) J. CLEMENT, «De taalvrijheid in de Grondwet...», *op. cit.*, p. 20.

(105) Pour autant qu'elle ne serve pas d'«alibi» au législateur désireux de contourner l'obligation constitutionnelle de recourir à une majorité spéciale lorsqu'il entend modifier les normes linguistiques fédérales.

(106) J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, in G. VAN HAEGENDOREN et B. SEUTIN (ed.), *De bevoegheidsverdeling in het federale België*, n° 21, Brugge, die Keure, 2001, pp. 58-59, n° 51. Seule l'interprétation restrictive qu'il convient de donner à une ingérence dans un droit fondamental ainsi que des considérations relatives à la «proportionnalité» de l'ingérence ainsi tolérée nous semblent à même de surmonter cette difficulté. Comp. F. DE VARENNES, *Languages, Minorities and Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhof, 1996, p. 53 : «It has now become clear that the freedom of expression carries with it a duty for states not to intervene in the use of language in private matters. The only situation where there may be some degree of state involvement is where the state may require of individuals that an official or national language be used in conjunction with an individual's language of choice. This would appear not to constitute a breach of freedom of expression because individuals are still free to use their preferred language, although the requirement could amount to a violation of freedom of expression as understood in international law if it created such a burden as to constitute an actual impediment to the exercise of one's freedom of choice» (nous soulignons).

(107) Voy. C.C., arrêt n° 101/2008, du 10 juillet 2008, B.18.1 : «les dispositions attaquées, en imposant au locataire ou au candidat-locataire d'une habitation sociale située dans une des communes citées aux articles 7 et 8 des [lois coordonnées] de démontrer qu'il a la volonté d'apprendre le néerlandais, ne l'obligent nullement à utiliser cette langue, ni dans ses rapports avec les autres

cation de l'article 30 l'obligation pour les (candidats-)locataires d'un logement social d'être disposés à apprendre la langue officielle, une obligation de moyens mise en place par le législateur décréteil notamment dans le but d'assurer la sécurité de ces logements (108). L'imposition éventuelle aux prestataires de soins d'un certain degré de connaissance de la langue ou d'une disposition à l'acquiescer, par exemple, pourrait donc se prévaloir de cet enseignement (109).

Il n'en demeure pas moins que dans ce cas, comme pour les autres hypothèses évoquées plus haut – l'étiquetage et l'information au consommateur, l'affichage obligatoire dans les centres de bronzages ou encore les panneaux de sécurité sur les chantiers –, cette interprétation restrictive reste incompatible avec la lettre de celui-ci et les canons de l'interprétation des droits fondamentaux. Pour des raisons de sécurité juridique – particulièrement criantes s'agissant de la protection d'un droit constitutionnel – les motifs légitimes de restriction de la liberté linguistique dans la sphère privée devraient être inscrits dans le texte. L'interprétation « téléologique » proposée par Jan Clement tend finalement à estomper ce qui fait en définitive la particularité même de l'article 30 dans le domaine des relations privées : son caractère absolu et l'acception très large qu'il retient de celles-ci. Vue sous cet angle, elle ne diffère pas des décisions juridictionnelles qui ont gommé les aspérités de certains droits consacrés dans le Titre II au nom d'autres droits fondamentaux ou d'intérêts légitimes énoncés dans les dispositions conventionnelles protégeant des droits comparables (110). Certes, souligne Jan Clement, la lecture « téléologique » de l'article 30 continuerait d'interdire

particuliers, ni dans ses rapports avec le bailleur de l'habitation sociale. Elles ne portent donc pas atteinte à la liberté d'emploi des langues, telle qu'elle est garantie par l'article 30 de la Constitution».

(108) Selon les travaux préparatoires du décret, une connaissance de base du néerlandais permet d'améliorer la communication entre le locataire et le bailleur et augmente en conséquence la convivialité et la sécurité dans les logements (*Parl. St.*, VI. Parl., zit. 2005-2006, n° 824/1, p. 5). Cette justification est admise par la Cour (arrêt précité, B.32.1).

(109) Elle n'en devrait pas moins respecter le droit européen et spécialement les obligations déduites des libertés de circulation et d'établissement. Voy. not. A. MILIAN-MASSANA, « L'émergence du nouveau droit linguistique dans l'Union européenne », in A. BRAEN, P. FOUCHER et Y. LE BOUTHILLIER, *op. cit.*, spéc. pp. 51-62; M. CANDELA SORIANO, « Les exigences linguistiques : une entrave à la libre circulation », *C.D.E.*, 2002, spéc. note 46; N. NIC SHUIBHNE, *EC LAW and Minority Language Policy – Culture, Citizenship and Fundamental Rights*, Kluwer Law International, 2002, pp. 275-283.

(110) Voy. par exemple, à propos du secret des lettres (Const., art. 29), C.C., arrêt n° 202/2004, du 21 décembre 2004, B.12.2 : « Si le secret des lettres a pu être conçu comme absolu, lors de l'adoption de la Constitution, il ne peut être fait abstraction aujourd'hui, pour en déterminer la portée, d'autres dispositions constitutionnelles ainsi que de conventions internationales. (...) Si l'article 29 de la Constitution ne prévoit, explicitement, aucune restriction au droit fondamental qu'il consacre, une telle restriction peut néanmoins se justifier si elle est nécessaire pour assurer le respect d'autres droits fondamentaux. Tenu de garantir notamment la liberté individuelle (article 12, alinéa 1^{er}, de la Constitution), le droit à la vie (article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme) et le droit de propriété (article 16 de la Constitution et article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme), le législateur se doit d'organiser une répression efficace des atteintes qui sont portées à ces droits fondamentaux par des activités criminelles, ce qui peut rendre nécessaires des restrictions au secret des lettres, pour autant que ces restrictions soient proportionnées au but légitime poursuivi ».

l'imposition de l'emploi d'une langue déterminée dans les relations entre une personne offrant des produits ou des services et son client potentiel (111). La même conclusion peut toutefois être atteinte sur la base de la liberté d'expression ou du droit au respect de la vie privée. Un particularisme belge demeurerait encore en matière de publicité commerciale, où l'obligation d'utiliser une langue précise, même de manière non-exclusive, enfreindrait l'article 30 (112), alors que les constatations du Comité des droits de l'homme permettent de conclure que l'emploi obligatoire d'une langue officielle pour la publicité – sans que les autres n'en soient exclues – est compatible avec la liberté d'expression telle que consacrée à l'article 19 PIDCP (113). Même si c'est à tort, il n'en reste pas moins que le Conseil d'Etat s'est servi de cette interprétation téléologique à deux reprises pour justifier la conclusion inverse (114). Il nous semble donc, en définitive, que les voies de la téléologie ne semblent pas représenter un appui beaucoup plus stable que celles de l'exégèse. Une révision de l'article 30 est par conséquent nécessaire pour légitimer sans ambiguïté ces exceptions. Karel Rimanque l'appelait de ses vœux (115), mais Jan Clement semble convaincu que l'on peut s'en passer (116).

(111) J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, op. cit., p. 796; C.E., avis du 27 avril 1978, *Doc.*, n° 163/4 (cité note 95), p. 3.

(112) J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, op. cit., p. 796.

(113) Comité D.H., *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*, communication 359/1989 et 385/1989, constatations du 31 décembre 1993, Rapport du comité des droits de l'homme, *Doc. Off. A.G.* 48^e session, §11.4 : «la loi aurait pu exiger que la publicité soit bilingue, français-anglais. S'il est légitime qu'un Etat choisisse une ou plusieurs langues officielles, il ne l'est pas qu'il supprime, en dehors de la vie publique, la liberté de s'exprimer dans une langue de son choix». Comp. avec l'incompatibilité au regard de l'article 11 de la Convention-cadre relevée par le Comité consultatif dans son premier avis sur la Suisse : «[l]e [Comité] constate que certaines limitations exceptionnelles au droit de présenter, dans une langue minoritaire, des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public existent dans quelques communes des Grisons en vue de préserver la langue romanche dont la survie est menacée dans certaines régions. Il considère que la protection du romanche pourrait être aussi bien assurée par l'obligation de mettre en place des enseignes privées bilingues et encourage les autorités compétentes à examiner cette possibilité» (20 février 2003, ACFC/INF/OP/I(2003)007, §96). L'article 11.2 de la Convention-cadre prévoit en effet que «[l]es Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de présenter dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public». Voy. F. DE VARENNES, «Article 11», in M. WELLER (ed.), *The Rights of Minorities – A Commentary of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 2006, spéc. pp. 340-341.

(114) C.E., *Doc.*, n° 163/4, (cité note 95), p. 3. C.E., avis du 12 juillet 1990, *Doc.*, n° 1086/2 (cité note 95), pp. 5-6 : «La loi du 14 juillet 1971 (...) accorde en son article 12, 6°, au Roi le pouvoir, en vue d'assurer la loyauté des transactions commerciales, d'imposer l'obligation de fournir les indications essentielles relatives aux produits 'au moins dans la ou les langues, dont la loi prévoit l'emploi dans la région'. Par cette délégation de compétences, le législateur a décidé en même temps que l'article [30] de la Constitution, qui établit la règle de la liberté de l'emploi des langues, ne s'oppose pas à ce que l'organisation de l'information commerciale, y compris la publicité, comprenne notamment pour les besoins de cette organisation, des prescriptions relatives à la langue. Toutefois, (...) [si] l'imposition d'une langue peut s'inscrire dans l'organisation de l'information commerciale obligatoire ou de la publicité commerciale autorisée, tel n'est manifestement pas le cas de l'interdiction d'une langue».

(115) K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 1999, p. 78.

(116) J. CLEMENT, «De taalvrijheid in de Grondwet...», op. cit., p. 25.

D. *Les obligations des autorités publiques*

Les développements qui précèdent témoignent des difficultés de concilier une liberté conceptualisée de manière strictement «défensive» et traduite en une formule péremptoire avec une certaine inflation réglementaire aux motifs souvent louables. Ils ont également montré l'intérêt qu'il pouvait y avoir, au nom d'un certain pragmatisme, à importer les modes de raisonnement du droit international des droits de l'homme pour s'affranchir de l'absoluité de la première phrase de l'article 30. Dans le même esprit, on pourrait dès lors s'interroger, *de lege ferenda*, sur l'existence d'éventuelles obligations positives (117) pouvant être déduites de l'article 30. Une piste pourrait être d'en relire le contenu à la lumière du triptyque ou de la «triade» (118) des obligations de respecter, protéger et réaliser. Prise au sérieux, une telle interprétation de l'article 30 que l'on voudrait concilier avec les impératifs du droit conventionnel pourrait entraîner, à notre estime, au moins deux autres conséquences.

La jurisprudence administrative et constitutionnelle envisage essentiellement l'article 30 en termes d'obligations négatives pesant sur les autorités publiques, soulignant qu'elle interdit toute ingérence en dehors des domaines qu'il énumère, auxquels il faut ajouter ceux mentionnés par les articles 129 et 130. Toutefois, le *respect* de la liberté linguistique peut également appeler une série de mesures positives (119). Les organes de tutelle régionaux pourraient ainsi se voir reconnaître l'obligation d'annuler les actes administratifs inconstitutionnels adoptés par certains pouvoirs locaux et régulièrement rapportés par la presse : création d'un service communal recueillant les plaintes à l'égard des «atteintes» au caractère flamand de la localité (120), envoi de courriers relatifs à la langue de l'affichage commercial (121), règlement communal interdisant l'emploi par les maraîchers de dénominations ou slogans dans une autre langue que le néerlandais (122),

(117) Voy., sur cette notion, dans le présent ouvrage, la contribution d'I. HACHEZ.

(118) S. VAN DROOGENBROECK et J. VELAERS, «L'insertion d'une clause constitutionnelle transversale relative à la garantie des droits fondamentaux. Note des experts», in *Les clauses transversales en matière de droits et libertés. Rapport fait au nom du groupe de travail chargé de l'examen du Titre II de la Constitution* par H. Claes et J.-J. Viseur, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2004-2005, n° 2304/1, pp. 123-141.

(119) Voy., *infra*, point III.3.

(120) Voy. l'article publié dans le périodique de la commune d'Overijse (*De Overijseenaar*, juin 2009, p. 9 – disponible à l'adresse http://www.overijse.be/Attachments/tmpl_2_art_1042_att_1828.pdf), ainsi que les échos qu'en a donné la presse : «Keulen condamne l'appel à la délation lancé à Overijse» (*Le Soir*, 12 juin 2008); «Oproep tot verklipping in Overijse is misleidend» (*De Morgen*, 12 juin 2008); «Le bourgmestre d'Overijse se défend» (*La Libre Belgique*, 12 juin 2006).

(121) Le collège communal d'Overijse a également refusé les affiches d'un célèbre brasseur car le slogan qui y figurait était en anglais («Blonde danoise trop anglophone», *La Libre Belgique*, 26 mai 2009).

(122) E. MAES, «Merchtem fnuikt recht op vrij taalgebruik. Provinciegouverneur De Witte schorst reglement voor 'Vlaamse markt'», *Juristenkrant*, 2005, liv. 119, p. 12.

vente de terrains communaux uniquement à des candidats connaissant le néerlandais ou s'engageant à l'apprendre (123), liaison du bénéfice de l'aide sociale financière à la démonstration dans l'année d'une connaissance élémentaire du néerlandais (124). Tel a d'ailleurs été le cas dans certains des exemples précités. Dans le cas contraire, elles devraient voir leur inaction sanctionnée par les juridictions.

Par ailleurs, les autorités publiques pourraient se voir reconnaître certaines obligations de *réaliser* cette liberté. Puisque dans le domaine privé la notion de «*langues usitées en Belgique*» est ouverte, on pourrait alors rapprocher la première phrase de l'article 30 de la Constitution des articles 19 et 27 PIDCP, au sens où ces dispositions ont été interprétées par le Comité des droits de l'homme. Il est en effet admis qu'elles garantissent la liberté de l'emploi des langues entre les personnes privées (125). Puisqu'il s'agit d'un droit universel, il pourrait être soutenu que chaque ordre de gouvernement a, dans l'exercice de ses compétences, la charge de faire progresser le droit de tout individu – notamment des personnes appartenant à une minorité linguistique, et pas uniquement les membres des minorités de langue officielle – d'utiliser la langue de son choix et d'avoir, en commun avec les autres locuteurs de celle-ci, sa propre vie culturelle (126). Cette proposi-

(123) Voy., par. ex., Gemeente Zemst, Reglement Verkoop gemeentelijke bouwgronden (2006), §4.3 : «De kandidaat-koper dient op het kandidaatstellingsformulier te verklaren dat hij het Nederlands machtig is of, indien hij dat niet is, dat hij bereid is een Nederlandse taalcursus te volgen. Op het ogenblik dat de kandidaat volgens onderhavig reglement de eerst gerangschikte wordt voor de aankoop van een gemeentelijk eigendom zal de gemeente, in eerste plaats door toedoen van de behandelende ambtenaren, nagaan of de kandidaat die zulks heeft verklaard, effectief de Nederlandse taal machtig is. Indien er twijfel bestaat over de voldoende kennis van het Nederlands zal hij verzocht worden zich te onderwerpen aan een taaltest die een primaire kennis van het Nederlands dient vast te stellen voldoende om zich verstaanbaar te maken in de dagdagelijkse omgang. (...) Indien betrokkenen weigeren zich aan de test te onderwerpen of weigeren een taalcursus te volgen, wordt het bouwperceel hen niet toegewezen of wordt de gebeurlijk ondertussen voltrokken verkoop ontbonden zonder terugbetaling van kosten». Voy. égal. «Pas le néerlandais, ... pas de terrain» (*La Libre Belgique*, 18 décembre 2007); «La Commission critique envers Zaventem» (*Le Soir*, 16 mai 2008); «Vilvoorde : woningen enkel voor Nederlandstaligen» (*De Morgen*, 23 mai 2008); «Zaventem vendra ses terrains aux néerlandophones» (*Le Soir*, 26 mai 2008); «Vilvoorde verkoopt enkel huizen aan wie Nederlands kent» (*De Morgen*, 24 juin 2008); «Geen Nederlands, geen goedkope woning» (*De Standaard*, 25 juin 2008); «PS vraagt Vlaamse regering tussen te komen» (*id.*); «Vilvoorde : le FDF introduira un recours à l'Europe» (*La Libre Belgique*, 25 juin 2008); «Te koop, voor Vlamingen» (*Le Soir*, 25 juin 2008); «Le doute persiste sur l'obligation linguistique» (*La Libre Belgique*, 8 juillet 2007).

(124) «Geraardsbergen koppelt leefloon aan kennis Nederlands», *De Morgen*, 25 juin 2008.

(125) Comité D.H., *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada* (cité note 113), §11.4; constatations *Singer c. Canada*, §12.2. Adde : J. VELAERS et S. VAN DROOGHENBROECK, «La diversité culturelle...», *op. cit.*, pp. 213-214. Ce droit est consacré expressément à l'article 10.1 de la Convention-cadre : «Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, oralement et par écrit». Adde : J. VELAERS, «Het Kaderverdrag tot Bescherming van de Nationale Minderheden : een 'non-possumus' voor Vlaanderen?», in A. ALEN et S. SOTTIAUX (eds), *Taaleisen juridisch getoetst*, Mechelen, Kluwer, 2009, pp. 126-127; F. DE VARENNES, «Article 10», in M. WELLER (ed.), *op. cit.*, spéc. pp. 303-309.

(126) Comp. C.C., arrêt n° 54/96, du 3 octobre 1996, B.9.

tion tend également à renforcer les liens établis plus haut entre la liberté linguistique consacrée par l'article 30 et les droits à la liberté individuelle et au respect de la vie privée (art. 12 et 22) (127).

On conçoit bien que l'on se trouverait là à des années-lumière des volontés du Constituant originaire, mais l'intérêt de ce rapprochement ne serait pas uniquement théorique. A tout le moins aurait-il le mérite de présenter une forte cohésion avec la jurisprudence désormais bien établie de la Cour européenne qui inscrit dans le champ de la Convention, et spécialement au cœur de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, les considérations touchant à la liberté de préserver et d'exprimer une culture minoritaire (128). Le droit au respect de la vie privée et familiale protège la faculté de maintenir une identité culturelle (129), ainsi qu'un mode de vie traditionnel ou minoritaire (130). Le Comité des Nations Unies semble considérer lui aussi que le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est le siège d'un droit à la protection de l'identité culturelle (131). Or l'on sait que la formulation de l'article 22 de la Constitution s'est très largement inspirée de l'article 8 de la Convention et les travaux préparatoires font état de la volonté du Constituant d'aligner l'interprétation de ces deux dispositions (132). La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a plusieurs fois confirmé cette équivalence (133).

(127) Une affirmation comparable se retrouve par exemple dans la résolution 1301 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe («Protection des minorités en Belgique») «la liberté d'utiliser sa propre langue est une condition préalable pour pouvoir bénéficier des autres libertés garanties par la Convention européenne des droits de l'homme, telles que la liberté de pensée et la liberté d'expression. L'utilisation d'une langue minoritaire représente le moyen essentiel pour ses locuteurs de maintenir et de protéger leur identité» (§5).

(128) Voy., sur cette question, J. RINGELHEIM, *op. cit.* Voy. égal. F. BENOÎT-ROHMER, «La Cour européenne des droits de l'homme et la défense des droits des minorités nationales», *Rev. trim. dr. h.*, 2002, pp. 563-586; G. GILBERT, «The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights», 24 *H.R.Q.*, 2002, pp. 736-780; G. PENTASSUGLIA, «Minority Issues as a Challenge in the European Court of Human Rights : A Comparison with the Case Law of the United Nations Human Rights Committee», *German Yearbook of International Law*, 2003, pp. 401-451.

(129) Voy. e.a. Cour eur. D.H. (Grande chambre), arrêt *Chapman c. Royaume-Uni*, du 18 janvier 2001, §93. Voy. égal. Cour eur. D.H. (Grande chambre), arrêt *Gorzelik et autres c. Pologne*, du 17 février 2004, §92.

(130) Cour eur. D.H., arrêt *Noack et autres c. Allemagne*, du 25 février 2000 et arrêt (Grande chambre), *Chapman c. Royaume-Uni*, du 18 janvier 2001, §73. Ainsi l'article 8 impose-t-il encore aux Etats «l'obligation positive de permettre aux Tsiganes de suivre leur mode de vie» (ibid., §96). Sur la jurisprudence antérieure de la Cour et notamment l'arrêt *Buckley*, voy. O. DE SCHUTTER, «Le droit au mode de vie tsigane devant la Cour européenne des droits de l'homme : droits culturels, droits des minorités, discrimination positive», *Rev. trim. dr. h.*, 1997, pp. 47-93.

(131) Comité D.H., *Hopu et Bessert c. France*, constatations du 29 décembre 1997, communication n° 549/1993, 29 décembre 1997, U.N. Doc. CCPR/C/60/D/549/1993/Rev.1 (1997), §10.3.

(132) Voy. Révision du Titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24^{quater} relatif au respect de la vie privée, Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution par M. Landuyt, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1993-1994, n° 997/5, pp. 2-3. L'article 22 de la Constitution renforce néanmoins la protection offerte par l'article 8 CEDH en ce qu'il exige

2. – L'exception : l'emploi des langues en matière sociale

La seule exception constitutionnelle au principe de la liberté linguistique dans la sphère privée a trait à ce que l'on qualifie généralement d'emploi des langues en matière sociale (134). Cette restriction a été ajoutée, non par le biais d'une révision de l'article 30, mais à l'occasion de l'octroi de compétences en matière d'emploi des langues aux communautés (*infra*, III). Elle est prévue par l'article 129, §1, 3°, de la Constitution. En vertu de cette disposition, les Communautés flamande et française peuvent régler l'emploi des langues pour «les relations sociales entre les employeurs et leur personnel», ainsi que «les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements» (135). Le législateur fédéral reçoit la même compétence sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et dans la région de langue allemande. Il l'exerce également sur le territoire des com-

l'intervention du législateur pour prévoir les cas et conditions dans lesquels le droit au respect de la vie privée et familiale peut être restreint (voy. e.a. C.E., avis du 19 février 2007, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2006-2007, n° 2138/1). *Adde* : J. VELAERS et S. VAN DROOGHENBROECK, «La diversité culturelle...», *op. cit.*, p. 215.

(133) Voy. e.a. C.C., arrêt n° 162/2004, du 20 octobre 2004, B.2.4, où la Cour cite l'un des passages des travaux préparatoire référencés à la note précédente : «le Constituant a cherché la plus grande concordance possible avec l'article 8 de la Convention européenne (...), afin d'éviter toute contestation sur le contenu respectif de l'article de la Constitution et de l'article 8 de la [Convention]». Pour de multiples confirmations, voy. e.a. C.C., arrêt n° 69/2005, du 20 avril 2005, B.22.2; arrêt n° 151/2006, du 18 octobre 2006, B.5.4; arrêt n° 118/2007, du 19 septembre 2007, B.5.2; arrêt n° 73/2008, du 24 avril 2008, B.4.2; arrêt n° 119/2008, du 31 juillet 2008, B.10.2 et arrêt n° 170/2008, du 27 novembre 2008, B.9.2.

(134) Dans le même sens : J. VELAERS et S. van DROOGHENBROECK, «La diversité culturelle...», *op. cit.*, p. 216; *contra* : J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, p. 787, n° 1369. Selon cet auteur, l'emploi des langues dans la sphère publique englobe, en termes constitutionnels, l'ensemble des domaines énumérés par les articles 30, 129, §1^{er}, et 130, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°. L'argument n'est pas dénué de cohérence, mais il nous semble encore davantage faire reculer la possibilité de lire le droit constitutionnel belge à la lumière des divisions généralement utilisées dans la littérature internationale et comparative. En outre, inclure les relations sociales dans la sphère «publique» accèderait l'idée d'une souveraineté linguistique de principe en ce domaine, affirmation qui nous semble irréconciliable avec le respect de la liberté d'expression et du droit au respect de la vie privée. Il est d'ailleurs symptomatique que ce même auteur affirme qu'en matière sociale les lois linguistiques doivent généralement s'interpréter de manière restrictive (J. CLEMENT, «De taalvrijheid in de Grondwet...», *op. cit.*, p. 28, note 52).

(135) Sur cette disposition, voy. en général J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, pp. 121-126; C. HOREVOETS, «Article 129», in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge – Lignes & entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 289-292; P. MAROY, «Des lois et des décrets sur l'emploi des langues dans les entreprises», *J.T.*, 1978, pp. 269-278 et 289-292; J. GJJSSELS et J. VELAERS, «Een conflict tussen wet en decreet van de Senaat naar de Kamer», *R.W.*, 1981-1982, pp. 260-261; R. BLANPAIN, «Het taalgebruik voor de arbeidsverhoudingen. Het taal-decreet. Knelpunten en voorstellen tot wijziging», *R.W.*, 1977-1978, pp. 101-108; M. DE VOS, «Taalgebruik bij werving en selectie : terug naar af», *R.W.*, 1995-1996, pp. 1257-1262; I. DE WEERDT, «De bevoegdheid van de cultuurraden i.v.m. de taalregeling in het bedrijfsleven», *R.W.*, 1972, pp. 1873-1878; I. DE WEERDT, «Het arbitragehof en het taalgebruik in de boekhouding der ondernemingen», *R.W.*, 1986-1987, pp. 229-234; C. HOREVOETS, «L'emploi des langues en matière sociale : un problème ancien, une solution classique», *R.B.D.C.*, 1996, pp. 186-201.

munes à statut linguistique spécial situées dans les régions de langue française et néerlandaise (136).

La limitation de la liberté linguistique que constitue la réglementation de l'emploi des langues en matière sociale s'ancre dans des considérations de justice sociale. Elle tend à éviter que l'employeur ne s'adresse aux travailleurs de la région dans une langue que la majorité d'entre eux ne comprendrait pas (137). C'est d'ailleurs la même considération qui avait présidé à l'insertion d'obligations pour certaines entreprises privées dans la loi de 1963 (138).

III. – LA PORTÉE DE LA LIBERTÉ

DANS LE CADRE DES RELATIONS AVEC LES AUTORITÉS PUBLIQUES

La liberté linguistique apparaît d'emblée plus restreinte dès lors que l'on sort de la sphère privée au sens défini plus haut. L'article 30 de la Constitution tolère en effet les interventions du législateur – et en principe de lui seul (1) – dans un nombre déterminé de domaines.

Cette disposition doit désormais être lue en combinaison avec les articles 129 et 130 de la Constitution, qui l'ont modifiée implicitement (139). Outre qu'il continue à garantir la liberté linguistique, l'article 30 doit désormais être lu comme posant la règle selon laquelle le législateur fédéral est compétent pour régler l'emploi des langues dans deux domaines : les « actes de l'autorité publique » et les « affaires judiciaires ». La première réforme de l'Etat (1970) s'est en effet accompagnée d'une division des compétences relatives au règlement de l'emploi des langues et de la reconnaissance de l'autonomie culturelle des communautés. Ces deux phénomènes ont contribué à largement modifier les données constitutionnelles. A côté de cette

(136) Sur cette base, la Cour constitutionnelle a, par son arrêt n° 10 du 30 janvier 1986, annulé le décret du 19 juillet 1973 de la Communauté flamande réglant l'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi qu'en matière d'actes et de documents d'entreprise prescrits par la loi et les règlements (*Mon. b.*, 6 septembre 1973), dans la mesure où son champ d'application tel qu'il était défini à l'article 1^{er}, comprenait les communes à statut spécial de la région de langue néerlandaise. Sur cet arrêt voy. e.a. M. MAHIEU, « Les décrets linguistiques devant la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 1986, pp. 209-214. De même, par son arrêt n° 29 (C.C., arrêt n° 29, du 18 novembre 1986), la Cour a annulé le décret de la Communauté française du 30 juin 1982 relatif à la protection de la liberté de l'emploi des langues et de l'usage de la langue française en matière de relations sociales entre les employeurs et leur personnel ainsi que d'actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements (*Mon. b.*, 27 août 1982), dans la mesure où il s'appliquait aux communes à facilités de la région de langue française. *Adde* : C.C., arrêts n° 12, 13, 15 et 16, du 25 mars 1986; arrêt n° 18, du 20 mai 1986; arrêts n° 20, n° 21, n° 22 et n° 23, du 25 juin 1986; arrêt n° 30, du 16 décembre 1986.

(137) J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, p. 123; J. VELAERS et S. VAN DROOGHENBROECK, « La diversité... », *op. cit.*, p. 216.

(138) Rapport SAINT-RÉMY, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1961-1962, 331, n° 27, pp. 14 et 34. *Adde* : P. MAROY, *op. cit.*, p. 271.

(139) J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, p. 6.

dimension «répartitrice de compétences», l'adjonction des articles 129 et 130 de la Constitution a en effet eu pour conséquence d'augmenter le nombre de domaines à l'égard desquels l'emploi des langues est susceptible d'être réglementé (2).

Au vu de l'importance de la législation linguistique dans les domaines précités et des obligations qui en découlent, il est permis de s'interroger sur la portée effective d'une «liberté» proclamée dans un domaine relevant généralement de la souveraineté étatique (3).

1. – *La règle de la légalité en matière linguistique*

A titre de préalable, il n'est pas inutile de préciser ce qu'a voulu signifier le Constituant en recourant aux termes «régler» et «par la loi». Il ressort des travaux du Congrès national que le terme «régler», au sens de l'article 30, doit être tenu pour synonyme de «limiter» (140). Ce sont néanmoins les termes «par la loi» qui retiennent ici surtout l'attention. Application concrète de l'une des tendances lourdes du régime des restrictions aux droits garantis par le Titre II, l'exigence de légalité témoigne ici d'une forme de défiance vis-à-vis de toute politique linguistique qui, à l'instar de celle déployée sous l'occupation néerlandaise, prétendrait se déployer par voie réglementaire (141).

Une délégation au Roi ou au gouvernement d'une communauté en vue de régler la matière ou de modifier la législation linguistique existante est donc en principe exclue (142). A l'instar de toute autre réserve formulée au profit du législateur, il n'est cependant nullement exclu que celui-ci pose des règles-cadres, qui peuvent à leur tour être complétées par le pouvoir exécutif (143). Le Conseil d'Etat n'exclut pas non plus toute forme d'intervention du pouvoir exécutif (144), qu'il agisse sur base de son pouvoir réglementaire dérivé (145) (Const., art. 108) ou dans le cadre d'une attribution de pouvoirs (art. 105) – sous réserve d'une ratification rapide –.

(140) J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, op. cit., p. 94, n° 167. Sur la portée de ce terme dans le contexte des matières administratives, voy., *infra*, III.2.C.

(141) Voy. J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, op. cit., pp. 94 et 95, n° 168.

(142) Cass., 18 janvier 1932, *Pas.*, 1932, I, p. 40; C.E., arrêt *C.O.O. Sint-Joost-ten-Noode*, n° 1.440, du 8 avril 1952 et arrêt *Ostende*, n° 3.102, du 27 janvier 1954; Rapport DE STEXHE, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1969-1970, n° 390, p. 7; F. DELPÉRÉE, op. cit., p. 247, n° 238; J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, op. cit., p. 52.

(143) Rapport DE STEXHE, *Doc.*, n° 390, précité, p. 7. Voy. égal. *Pand. B.*, v° «Langues légalement usitées en Belgique», n° 107 : «Il ne faut pas prendre trop à la lettre l'expression «par la loi» : elle équivaut à : 'en vertu de la loi'. L'[article 30] ne dit nullement que le législateur doit exercer sa prérogative directement et n'a pas le pouvoir de délégation».

(144) Ou des exécutifs communautaires pour l'exécution des décrets linguistiques (J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, op. cit., p. 52).

(145) C.E., avis sur l'arrêté royal du 20 novembre 1979, *Mon. b.*, 22 novembre 1979, p. 13470.

Il est cependant exclu qu'un législateur confie certains aspects de la réglementation de l'emploi des langues aux conseils communaux et provinciaux ou à d'autres autorités administratives (146). L'exigence de légalité a ainsi été rappelée, il y a quelques années, par le Conseil d'Etat lorsqu'il a annulé un règlement de police communale de la commune de Vilvoorde, qui prévoyait que, sur les marchés publics, les particuliers et entreprises bénéficiant d'un emplacement devaient utiliser exclusivement la langue néerlandaise dans leurs relations avec les services locaux (147). En revanche, lorsqu'il s'agit d'apprécier la constitutionnalité d'une circulaire administrative interprétant de manière restrictive les droits linguistiques des particuliers garantis par une loi fédérale, la même haute juridiction a jugé qu'une telle intervention était admissible (148)...

2. – Les domaines d'intervention énumérés

Malgré que les questions linguistiques aient été l'un des principaux moteurs des réformes de l'Etat belge et de sa fédéralisation progressive, celles-ci n'ont opéré aucun changement direct sur l'article 30. Le Constituant de 1970 a toutefois consacré une répartition des compétences en matière d'emploi des langues sur base territoriale et confié de nouvelles compétences en ce domaine aux communautés. A la complexité et aux ambiguïtés intactes de la formule de l'article 30 sont ainsi venues s'ajouter de nouvelles dispositions qui ont contraint leurs exégètes à proposer de nouvelles lectures de la liberté linguistique. L'adjonction des articles 129 et 130 de la Constitution a en effet eu pour conséquence d'augmenter le nombre de domaines à l'égard desquels l'emploi des langues peut être «réglé». Aux «actes de l'autorité publique» (A) et aux «affaires judiciaires» (B) prévus par l'article 30, s'ajoutent ainsi les «matières administratives» (C) et «l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics» (D). *A contrario*, toute norme législative – ou de rang inférieur – qui réglerait l'emploi des langues dans d'autres secteurs que ceux limitativement énumérés par les articles 30, 129 et 130 de la Constitution «empiète[rait] sur la compétence du Constituant qui a exclu la possibilité de régler l'emploi des langues dans ces domaines» (149).

(146) RAPPORT DE STEXHE, *Doc.* n° 390 (cité note 142); C.E., arrêt *Aernouts et al. t. N.M.B.S.*, n° 71.989, du 23 février 1998, C.E., avis du 24 avril 1980, *Parl. St.*, VI. R., zit. 1980-1981, n° 127/2.

(147) C.E., arrêt *Renard c. Ville de Vilvoorde*, n° 140.635, du 15 février 2005.

(148) C.E., arrêt *Commune de Wezembeek-Oppeem*, n° 184.353, du 19 juin 2008. Sur cet arrêt, voy., dans le présent ouvrage, la contribution de N. BONBLED et P. VANDERNOOT.

(149) C.C., arrêt n° 70, du 14 décembre 1988, B.6.c (*in fine*).

A. Les actes de l'autorité publique

L'article 30 de la Constitution garantit à toute personne le droit de s'adresser à l'administration dans la langue de son choix, pour autant qu'il s'agisse du français, du néerlandais ou de l'allemand (150). Il s'agit là d'un droit constitutionnel auquel le législateur ne peut déroger. Quand bien même celui-ci imposerait l'usage exclusif d'une langue dans un domaine où son intervention est tolérée – par exemple, pour l'ensemble des «matières administratives» –, les citoyens n'en conserveraient pas moins le choix de la langue qu'ils utilisent (151).

Quelle portée faut-il donner à l'expression «actes de l'autorité publique»? La notion d'actes de l'autorité publique a historiquement été interprétée de manière large par le législateur (152), comme renvoyant non seulement aux pouvoirs législatifs et exécutifs, mais également à toute une série d'administrations, à l'armée, à l'enseignement et même aux actes et documents prescrits par la loi ou les règlements pour les sociétés commerciales ou industrielles (153). Ce n'est que depuis l'entame du processus de fédéralisation de l'Etat et l'ajout des articles 129 et 130 que cette option interprétative a évolué. C'est dans cet esprit qu'un auteur comme Jan Velaers propose par exemple d'envisager la compétence du législateur fédéral pour l'emploi des langues dans la région de Bruxelles-Capitale, les communes à statut spécial et la Communauté germanophone comme une compétence territoriale résiduelle déduite des articles 35, 129 et 130 plutôt que du prescrit de l'article 30 (154). On évite ainsi de devoir continuer à interpréter lar-

(150) Voy., *supra*, point II.1.B.

(151) En ce sens, J. CLEMENT, *Taalvriheid...*, *op. cit.*, p. 96, n° 171. Selon cet auteur, cette «liberté intangible» fait partie du «contenu minimum» de la liberté linguistique telle que garantie par la Constitution (*ibid.*, n° 171, *in fine*). Il cite également l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement provisoire du 16 novembre 1830 : «[I]es citoyens dans leurs rapports avec l'administration, sont autorisés à se servir indifféremment de la langue française, flamande ou allemande».

(152) J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, p. 53, n° 40. Comp. *Pand. B.*, v° «Langues légalement usitées en Belgique», dont les auteurs définissent la notion d'actes de manière large comme «ceux qui sont accomplis par toute personne ou par tout corps investi d'un caractère public, c'est-à-dire ayant reçu ses attributions directement ou indirectement de la puissance souveraine et ayant été instituée en vue d'un intérêt public» (n° 120).

(153) J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, p. 53, n° 40, *in fine*. Le projet de révision de l'actuel article 30, discuté lors de la première réforme de l'Etat, maintenait le caractère «facultatif» de l'emploi des langues et prévoyait, en son premier paragraphe, que celui-ci ne pouvait être réglé «par des lois ou des décrets et seulement pour ce qui concerne : 1° l'armée, les matières judiciaires, les actes du pouvoir législatif, les décrets et les arrêtés royaux et ministériels; 2° les matières administratives; 3° l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics; 4° tous actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements; 5° les relations sociales entre les employeurs et leur personnel» (Rapport DE STEXHE, pp. 21-24). Adopté par la commission sénatoriale de révision de la Constitution le 25 juin 1970 et approuvée en Commission de la Chambre, la proposition ne sera jamais votée en séance plénière. On notera que si ce projet ne fut jamais adopté tel quel, de larges pans de son contenu furent ventilés au sein d'autres dispositions constitutionnelles (actuels articles 4 et 129 principalement).

(154) J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, pp. 151-152, n°s 107-108.

gement l'expression «actes de l'autorité publique» afin de fonder la compétence fédérale.

La jurisprudence considère que l'expression ne vise pas exclusivement les «actes» au sens strict, mais également leur processus d'élaboration. Le législateur est non seulement compétent pour déterminer la langue dans laquelle les actes doivent être rédigés mais aussi pour déterminer les règles relatives à la langue devant être utilisée pour leur réalisation (155). Il lui revient ainsi de poser les exigences linguistiques pour l'organisation des services et pour la nomination des fonctionnaires et mandataires de ces mêmes autorités.

Le concept d'actes de l'autorité publique est toutefois plus restreint que celui d'affaires judiciaires» (art. 30) ou encore de celui, proche, de «matières administratives» (art. 129). Le premier semble exclure que soit réglé l'emploi des langues par le citoyen lorsqu'il s'adresse à l'autorité, tandis que les deux autres, plus larges, peuvent également recouvrir des relations entre des personnes privées et l'administration ou le pouvoir judiciaire (156). Cette interprétation trouve un certain appui dans les discussions du Congrès national (157). Elle a ultérieurement été confirmée par la Cour de cassation (158). Et elle semble avoir les faveurs de la Cour constitutionnelle (159). En d'autres termes, le législateur ne peut, sur la base de l'article 30, obliger le particulier à s'adresser à l'autorité dans une langue déterminée. Cette conclusion n'implique toutefois pas que le particulier soit en droit de s'attendre à ce que l'autorité le comprenne ou lui réponde également dans la langue de son choix si celle-ci ne correspond pas à la langue ou à l'une des langues officielles (160). La liberté inscrite à l'article 30 de la Constitution doit en effet être conciliée avec l'unilinguisme

(155) C.E., arrêt *Wezembeek-Oppem t. Vlaams Gewest*, n° 79.341, du 29 mars 1999, 4.1.2.2 : «zo [artikel 30 van de Grondwet] in de eerste plaats doelt op de taal waarin dergelijke handelingen zelf geredigeerd worden, moeilijk kan worden betwist dat zij de wetgever ook toelaat regelingen te treffen met betrekking tot de taal die moet worden gebruikt bij de totstandkoming ervan (...)». *Adde* : J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, p. 54, n° 42.

(156) C.C., arrêt n° 17, du 26 mars 1986, 3.B.4.c (*a contrario*); *Pand. B.*, v° «Langues légalement usitées en Belgique» : «[L'article 30] vise, en effet, les 'actes de l'autorité publique', c'est-à-dire des fonctionnaires, non les actes en matière d'autorité publique ou d'administration publique» (n° 122, *in fine*); J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, p. 95, n° 171; J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, p. 54, n° 43.

(157) Voy. E. HUYTTENS, *op. cit.*, pp. 667-668.

(158) Voy. e.a. Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, 1925, I, p. 25; Cass., 12 mars 1951, *Pas.*, 1951, I, p. 473; Cass., 8 octobre 1951, *Pas.*, 1952, I, p. 53; Cass., 8 décembre 1952, *Pas.*, 1953, I, p. 237; Cass., 13 janvier 1959, *Pas.*, 1959, I, p. 494; Cass., 12 décembre 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 399.

(159) C.C., arrêt n° 17, du 26 mars 1986, 3.B.4.c.

(160) Voy., en ce sens, P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, *op. cit.*, p. 120 : «[la] liberté du citoyen (...) n'implique pas pour l'Etat une obligation d'organiser son administration de telle façon que le particulier puisse imposer aux fonctionnaires la langue de son choix».

prévalant dans trois des quatre régions linguistiques (art. 4) et les compétences communautaires en la matière (art. 129 et 130) (161).

La section de législation du Conseil d'Etat semble, pour sa part, considérer que si le particulier peut, en principe, s'adresser à l'administration dans la langue qui a sa préférence, l'article 30 conférerait au législateur la compétence de limiter cette prérogative en lui imposant d'utiliser la langue de l'administration, comme cela est le cas, à certains égards, en matière judiciaire. Selon Jan Velaers, elle privilégierait ainsi une interprétation beaucoup plus large du concept d'actes de l'autorité publique (162). Dans un arrêt de 1999, la section du contentieux administratif du même Conseil d'Etat a quant à elle opéré le choix d'une voie médiane, jugeant que les prescriptions en matière d'emploi des langues valent non seulement pour les « administrateurs » (*bestuurders*), mais également pour les citoyens ne remplissant pas un mandat public lorsqu'ils s'adressent à l'administration, pour autant qu'ils souhaitent être compris par celle-ci (163).

B. Les affaires judiciaires

A la différence de l'expression « actes de l'autorité publique », le concept d'« affaires judiciaires » renvoie pour partie à la relation du particulier avec les instances judiciaires et permet donc au législateur de régler ces situations (164). Cette conclusion trouve un fondement explicite dans la volonté exprimée par P. Devaux, lors des discussions du Congrès national, de laisser au législateur la faculté de régler l'emploi des langues par les avocats lors de leurs plaidoiries (165). En ce sens, l'expression « affaires judiciaires » doit

(161) Pour une position comparable voy. F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, p. 141, n° 192 : « [la] reconnaissance de ce droit individuel est entamée par les dispositions légales ou décrétales qui, spécialement dans les régions unilingues, concourent à organiser des administrations publiques en recrutant des agents selon la seule règle de l'unilinguisme. Dans la meilleure des hypothèses, le système mis en place risque d'organiser un dialogue de sourds entre un citoyen qui s'exprime dans l'une des langues usitées en Belgique et un fonctionnaire qui, lui, est tenu de s'exprimer dans la langue de la région dans laquelle il remplit son office »; J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, p. 55, n° 43.

(162) J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, p. 54, n° 43.

(163) C.E., arrêt *Wezembeek-Oppeem t. Vlaams Gewest*, n° 79.341, du 23 mars 1999, 4.1.2.4 : « [dat] artikel 30 van de Grondwet steeds zo werd geïnterpreteerd dat de voorschriften inzake taalgebruik niet alleen golden voor de bestuurders zelf, doch ook voor de, zelfs geen mandaat vervullende burger, voor zover tenminste hij door dat bestuurd gehoord wilde worden (...) » (nous soulignons).

(164) Voy. *Pand. B.*, v° « Langues légalement usitées en Belgique » : « [Le] second terme de [l'article 30] a rapport aux 'affaires judiciaires', et non pas seulement aux actes des magistrats ou de leurs auxiliaires. On se place ici au point de vue non des personnes, mais des choses; fonctionnaires et citoyens sont sur la même ligne. En conséquence, dans cet ordre d'idées, la loi peut régir non seulement la langue du réquisitoire et du jugement, mais encore celle des conclusions et des plaidoiries » (n° 124).

(165) *Supra*, point I.1. Voy. E. HUYTTENS, *op. cit.*, p. 668.

davantage être rapprochée, d'un point de vue conceptuel, des «matières administratives» plutôt que des «actes de l'autorité publique» (166).

La «liberté linguistique» dans le domaine des affaires judiciaires ne doit pas être confondue avec le droit de toute personne à un interprète en matière pénale (167). Elle est à la fois plus large et plus restreinte. Sa traduction législative dans le domaine judiciaire – la loi du 15 juin 1935 (168) – vise en effet tant les procédures devant les juridictions criminelles que devant les juridictions civiles et commerciales. La loi de 1935 impose en principe l'utilisation exclusive de la langue de la région par les cours et tribunaux – sauf à Bruxelles, où le justiciable peut choisir entre le français et néerlandais –. Elle réserve cependant la possibilité d'un changement de langue à certaines conditions. La Cour constitutionnelle a ainsi jugé que :

«Par les dispositions relatives à l'emploi des langues en matière judiciaire, le législateur poursuivait un triple objectif : d'abord, *garantir au justiciable la liberté fondamentale d'utiliser la langue de son choix* et d'être jugé par un magistrat qui a une connaissance approfondie de la langue dans laquelle il s'exprime; ensuite, tenir compte des arrondissements dans lesquels des justiciables s'expriment, certains en néerlandais, d'autres en français; enfin, veiller au bon fonctionnement du service public de la justice qui implique notamment le droit d'être jugé dans un délai raisonnable» (169).

Cette liberté ne porte par contre que sur les trois langues officielles. En ce sens, elle offre une garantie plus restreinte que celle du droit à un interprète conféré dans de nombreuses conventions internationales. Il n'en reste pas moins que des dispositions de droit interne prévoient également un certain nombre d'hypothèses dans lesquelles le justiciable peut bénéficier des services d'un interprète (170). Celles-ci se comprennent, dans ce contexte, comme une conséquence directe du droit à un procès équitable et du respect des droits de la défense. A la différence de la liberté linguistique, il bénéficie donc aux locuteurs de n'importe quelle langue autre que la langue officielle. Cette distinction se retrouve, par exemple, dans plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle relatifs au contentieux des étrangers. La Cour a ainsi été interrogée à plusieurs reprises sur la constitutionnalité de la limitation du choix linguistique des demandeurs d'asile dans le cadre de leur procédure administrative. Constatant que le législateur garantit aux demandeurs d'asile le droit de choisir entre le français et le néerlandais dans la procédure qui les concerne, elle observe que :

«Dès lors que le libre choix de la langue de la procédure n'aboutit pas à ce que le demandeur d'asile utilise, de façon effective et autonome, la langue ainsi choisie,

(166) C.C., arrêt n° 17, du 26 mars 1986, 3.B.4.c; J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, *op. cit.*, p. 95, n° 171. Voy. égal., *infra*, point I.1. Les options rédactionnelles.

(167) Voy. e.a. CEDH, art. 6, §3, a) et PIDCP, art. 14, §3, a).

(168) Loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire (*Mon. b.*, 22 juin 1935). *Adde* : L. LINDEMANS, *Taalgebruik in Gerechtszaken*, Gent-Leuven, Story-Scientia, 1973.

(169) C.C., arrêt n° 182/2005, du 7 décembre 2005, B.5 (nous soulignons).

(170) Voy. e.a. loi du 15 juin 1935, art. 31 et Code d'instruction criminelle, art. 332.

le législateur a pu considérer qu'il convenait, dans ce cas, de laisser aux autorités le soin de déterminer elles-mêmes la langue d'examen de la demande d'asile : (...), elle n'apparaît pas disproportionnée dès lors que l'intervention d'un interprète permet en toute hypothèse au demandeur d'asile, indépendamment de la langue de la procédure retenue, de faire usage de la langue de son choix» (171)

On relève enfin que la justice demeure à ce jour une matière fédérale. La compétence du législateur fédéral pour l'emploi des langues en matière judiciaire est pratiquement entière. Il peut régler l'emploi des langues devant les cours et tribunaux, la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat et les «collèges administratifs juridictionnels» (172). Le règlement de la langue dans laquelle les mesures de protection de la jeunesse doivent être exécutées échappe cependant à la compétence fédérale. Il s'inscrit par contre dans le cadre de la compétence exclusive des communautés pour régler l'emploi des langues en matière administrative (173).

C. Les matières administratives

Les articles 4 et 129 de la Constitution ont implicitement modifié l'article 30 de la Constitution. En divisant le territoire du Royaume en quatre régions linguistiques, le premier a posé une règle de priorité au bénéfice de la langue officielle de la région dans les trois régions unilingues et du bilinguisme français-néerlandais à Bruxelles (174). Sur la base du second, l'emploi des langues peut être «régulé» dans deux autres domaines «publics» que ceux autorisés par l'article 30 : les matières administratives et l'enseignement public (*infra*, D).

Le verbe «régler», au sens de l'article 129, est interprété de manière large (175). Il s'agit d'un terme «recouvrant aussi bien l'imposition de l'usage

(171) C.C., arrêt n° 77/97, du 17 décembre 1997, B.12.2; arrêt n° 96/98, du 24 décembre 1998, B.4.2 et arrêt n° 164/2004, du 28 octobre 2004, B.5.2. Comp. C.E., arrêt n° 173.882, du 3 août 2007.

(172) J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, p. 55, n° 44.

(173) C.C., arrêt n° 40/91, du 19 décembre 1991, 10.B.

(174) Voy. e.a. C.C., arrêt n° 17, du 26 mars 1986, 3.b.6 : «L'article [4] de la Constitution (...) constitue (...) la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue ou du caractère bilingue de la région».

(175) Cette interprétation large implique aussi que les communautés ont le pouvoir de déterminer les éventuelles sanctions qu'elles attachent au non-respect de leurs décrets linguistiques (loi spéciale du 8 août 1980, art. 10). Il peut s'agir de la nullité des actes et documents contraires à leurs prescriptions, de sanctions administratives (C.E., avis du 24 novembre 1983, *Doc.*, VI. Parl., sess. 1981-1982, n° 140/3), voire de sanctions pénales – pour autant qu'elles respectent les limites de l'article 11, alinéas 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 («(...) les dispositions du livre I^{er} du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des infractions particulières. L'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein du Gouvernement de Communauté ou de Région sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre I^{er} du Code pénal»). Ce qui suppose également qu'elles disposent du pouvoir d'en surveiller le respect, en créant des organes *ad hoc*, en désignant des fonctionnaires compétents à cet effet, ou encore en reconnaissant la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux agents du gouvernement communautaire ou d'organismes qui ressortissent à son autorité ou son contrôle (art. 11 précité, al. 3).

d'une langue déterminée que l'interdiction d'utiliser une langue déterminée et que l'interdiction d'interdire l'usage d'une langue déterminée» (176). La Communauté flamande a fait usage de la première de ces trois possibilités en adoptant le décret du 30 juin 1981. Son article 3 impose aux «particuliers, y compris les entreprises» établis dans une commune «ordinaire» de la région de langue néerlandaise d'utiliser exclusivement le néerlandais dans leurs rapports avec les services visés à l'article 2 (177). Conformément aux enseignements dégagés plus haut à propos de l'article 30, la compétence pour l'emploi des langues en matière administrative ne permet cependant pas de réglementer la langue de communication entre les particuliers, même lorsqu'elle se déroule dans le cadre d'une collaboration avec du personnel des services locaux ou sur leur domaine (matériel, bâtiments, lieux publics, panneaux et autres infrastructures...) (178).

La portée de l'expression «matières administratives» a été précisée par la Cour constitutionnelle, par contraste avec celles d'«actes des autorités publiques» et d'«affaires judiciaires» contenues à l'article 30 de la Constitution. Dans son arrêt n° 17, elle affirme :

«La notion de 'matières administratives' au sens de l'article [129], de la Constitution diffère de la notion d'«actes de l'autorité publique» visée à l'article [30]. La première de ces deux notions est à la fois plus large et plus étroite que la seconde.

En effet, d'une part le terme 'autorité publique' porte également sur des autorités autres qu'administratives, et d'autre part, à l'exemple du terme 'affaires judiciaires', le terme 'matières administratives' se rapporte également aux relations entre les particuliers et l'administration» (179).

Par conséquent, selon la Cour, le concept de matières administratives «ne couvre pas uniquement ce qui est réglé par les lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966» (180). Il englobe également des matières telles que l'emploi des langues par les «mandataires

(176) C.C., arrêt n° 17, du 23 mars 1986, 3.B.4.b; arrêt n° 70, du 14 décembre 1988, B.5.f. Comme le souligne J. CLEMENT (*Taalvrijheid...*, *op. cit.*, n° 1368) : «De grondwettelijke waarborg die besloten lag in de beperking ratione personae van het begrip 'handelingen van het openbaar gezag' geldt dus alleen nog maar voor de betrekkingen van de particulieren met het leger en met de parlementaire overheid. Het taalgebruik van een particulier die zich tot een administratieve overheid wendt, is een bestuurzaak en kan door de wet of het decreet geregeld worden».

(177) Décret complétant les articles 12 et 33 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966, en ce qui concerne l'emploi des langues dans les rapports entre les services administratifs de la région linguistique néerlandaise et les particuliers. (*Mon. b.*, 10 novembre 1981).

(178) C.E., avis des 20 et 27 juin 2006, *Parl. St.*, n° 846/2 (cité note 74), p. 8.

(179) C.C., arrêt n° 17, du 23 mars 1986, 3.B.4.c.

(180) *Id.*

au sein des organes par lesquels sont adoptés les actes administratifs» (181) ou pour les opérations électorales (182).

Jan Velaers a bien étayé le fait que dans bon nombre d'avis plus anciens la section de législation du Conseil d'Etat, se basant sur le Rapport de Stexhe (183), a manifesté la volonté d'interpréter, la notion de matières administratives de manière plus restrictive, en alignant sa signification sur celle de l'expression homonyme utilisée par les lois coordonnées (184). Ce qui implique que toute proposition de décret réglant l'usage des langues dans des matières non prévues dans les lois coordonnées excède la compétence communautaire (185). Critiquable en ce qu'elle tendait à faire d'une concrétisation législative antérieure le référent ultime de l'interprétation d'une disposition constitutionnelle, cette opinion n'en demeurerait pas moins fidèle aux règles d'interprétation des droits et libertés. Ces avis s'opposent aussi directement à la jurisprudence constitutionnelle postérieure, dont nous venons de voir qu'elle réfute précisément cette équipollence. Selon la Cour constitutionnelle, la compétence communautaire ne se limite pas aux matières administratives communautaires ou régionales : elle ne constitue pas l'accessoire d'autres compétences mais une compétence matérielle distincte (186).

(181) «Les lois coordonnées ne visent pas les mandataires appelés à siéger dans un organe collégial et ne considèrent pas ceux-ci comme des 'services' au sens de son article 1^{er}, sauf dans la mesure où de tels mandataires agissent en tant qu'autorités administratives individuelles. Il n'en demeure pas moins que (...) les Communautés ont reçu habilitation à développer et à ordonner le régime linguistique en ce qui concerne les régions unilingues, sous la réserve des trois exceptions visées [à l'article 129, §2], d'une part, et sous la réserve de l'article [4], d'autre part. Les Communautés sont donc compétentes pour régler l'emploi des langues non seulement pour les services au sens de l'article 1^{er} des lois coordonnées, mais également pour les mandataires au sein des organes par lesquels sont adoptés les actes administratifs, ainsi qu'en ce qui concerne les procédures par lesquelles sont réglées les matières administratives» (C.C., arrêt n° 17, du 23 mars 1986, 3.B.4.d).

(182) La matière fait l'objet d'un découpage complexe. Le législateur fédéral est compétent pour déterminer la composition des assemblées législatives nationales, communautaires et régionales. Par tant, il l'est aussi pour déterminer les modalités de désignation des membres de ces assemblées et notamment l'organisation des opérations électorales, par exemple le modèle des bulletins de vote. Par contre, l'emploi dans langues pour ces opérations électorales relève de la notion d'emploi des langues en matière administrative. Ainsi, l'organisation des élections européennes et des élections législatives fédérales n'est ni un service dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle il est établi, ni une institution dont l'activité est commune à plus d'une communauté (art. 129, §2). Par conséquent, pour les aspects linguistiques de ces bulletins de vote dans les communes de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (B.-H.-V.) situées dans la région de langue néerlandaise, la Communauté flamande est compétente, sauf pour les communes bénéficiant d'un statut particulier dont le législateur fédéral spécial est seul responsable (C.C., arrêt n° 26/90, du 14 juillet 1990, 10.B1-3 et 10.B.9). Comp.: C.C., arrêt n° 90/94, du 22 décembre 1994, B.5.14-16.

(183) Rapport DE STEXHE, *Doc.* n° 390 (citée note 142), p. 9; *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1970-1971, n° 425, p. 25.

(184) Voy. J. VELAERS, *Het gebruik van de talen, op. cit.*, pp. 77, n° 55, ainsi que les avis cités.

(185) *Id.*

(186) C.C., arrêt n° 74/99, du 30 juin 1999, B.3 : «Sans préjudice des exceptions désignées à l'article 129, §2, de la Constitution en ce qui concerne les communes, les services et les institutions qui y sont visés, l'emploi des langues en matière administrative est une matière que l'article 129, §1er, 1°, de la Constitution a confiée aux communautés. Cette compétence est distincte des compétences matérielles respectives de l'Etat, des communautés et des régions».

En termes de règles répartitrices de compétences, rappelons succinctement que l'article 129 de la Constitution pose en effet deux règles fondamentales quant à la réglementation de l'emploi des langues pour les «matières administratives».

En premier lieu, il l'attribue expressément aux législateurs des Communautés française et néerlandaise («à l'exclusion du législateur fédéral»), pour ce qui concerne les régions de langue correspondante tout en prolongeant, au sein des collectivités concernées, le principe contenu à l'article 30, à savoir réserver la réglementation de l'emploi des langues au pouvoir législatif. Aucune délégation à l'exécutif n'est donc possible pour modifier la législation linguistique (187). A l'instar de toute réserve formulée au profit du législateur, l'obligation de poser le «cadre» ou l'«essence» (188) n'exclut cependant pas absolument toute réglementation gouvernementale (189). Il lui est néanmoins interdit de confier certains aspects de la réglementation de l'emploi des langues aux conseils communaux et provinciaux, ou à d'autres autorités administratives (190). L'article 129, §2, réserve cependant trois exceptions à la compétence communautaire, dont il confie la responsabilité au pouvoir législatif fédéral : les communes à statut spécial – communes de la frontière linguistique, communes périphériques et communes malmédiennes (191) –, les services «dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis» (192) et certaines institutions fédérales et internationales (193).

(187) *Doc.*, n° 390 (cité note 142); Cass., 18 janvier 1932, *Pas.*, 1932, I, p. 40; C.E., arrêt *C.O.O. Sint-Joost-ten-Noode*, n° 1440, du 8 avril 1952 et arrêt *Oostende*, n° 3102, du 27 janvier 1954; F. DELPÉREÉ, *op. cit.*, n° 238.

(188) «Lorsqu'une matière est qualifiée de compétence réservée au législateur, les éléments essentiels d'un règlement relatif à cette matière doivent être déterminés par le législateur lui-même et les délégations de compétences qui seraient conférées à cet égard au Roi peuvent uniquement porter sur la mise en œuvre du règlement dont l'essence est fixée préalablement par le législateur» (C.E., avis du 19 octobre 2006 – projet d'arrêté royal instaurant un congé et une allocation d'adoption au profit des travailleurs indépendants –, cité in P. NIHOUL, M. JOASSART et V. FRANCK, «Le Conseil d'Etat. Chronique de jurisprudence – 2006», *R.B.D.C.*, 2007, pp. 277-278).

(189) Et ce tant pour l'exécution des lois que celle des décrets linguistiques (J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, pp. 76 et 77, n°s 52-54). Les règles générales relative aux délégations de pouvoirs s'appliquent (Const., art. 108) : voy. C.E., avis relatif à l'arrêté royal du 20 novembre 1979 (*Mon. b.*, 22 novembre 1979). Une délégation est possible sous réserve d'une ratification rapide (C.E., avis n° L. 26.023/1 du 30 janvier 1997).

(190) C.E., arrêt *Aernouts* (règlement SNCB), n° 71.989, du 23 février 1998; C.E., avis du 2 février 1980, *Doc.*, n° 127/2 (cité note 146).

(191) Révision de l'article 23 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission par M. DE STEKHE, 13 mai 1970, *Doc.* n° 390 (cité note 142), p. 15.

(192) Cette exception à la compétence communautaire a été rappelée dans plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle. Dans un arrêt relatif à l'emploi des langues au sein du conseil provincial de Liège, elle a, par exemple, jugé que «le législateur fédéral est demeuré compétent pour régler l'emploi des langues dans les services de la province de Liège, dont l'activité s'étend au-delà de la région de langue française» (C.C., arrêt n° 95/2005, du 25 mai 2005, B.11). Des requérants de la région de langue allemande reprochaient au législateur wallon de ne pas avoir pris en comptes les spécificités de la province liégeoise – seule province du pays à englober des communes de deux régions linguistiques différentes –, par exemple en prévoyant l'usage de l'alle-

En second lieu, l'article 129 fait de l'emploi des langues en matière administrative une compétence résiduelle revenant au même législateur fédéral, pour ce qui concerne la région de langue allemande et la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Au total, avec les matières administratives, la liberté linguistique connaît un accroissement substantiel des hypothèses de restriction, qui présentent en outre la complexité d'être partagées tant explicitement qu'implicitement entre les législateurs fédéral et communautaire.

D. L'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics

L'article 129, §1^{er}, 2°, de la Constitution, dispose encore que «[l]es 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 : (...) l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics». Quant à l'article 130, §1^{er}, 5°, il prévoit, en des termes quelque peu différents, que «[l]e 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». En sus de leur compétence «générale» en matière d'enseignement – attribuée par les articles 127, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, et 130, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution (194) – les trois communautés sont donc compétentes, sur la base du principe de territorialité (195), pour l'emploi des langues en matière d'enseignement public. Les Communautés française et flamande le sont depuis l'entame du processus de fédéralisation

mand lors des séances du conseil, pour les publications de la province ou encore dans les communications adressées aux citoyens et les relations entre ceux-ci et les autorités provinciales (voy. les §§A.2.1-2). *Adde* : K. STANGHERLIN, «La Cour d'arbitrage et les Belges germanophones», in K. STANGHERLIN (ed.), *La Communauté germanophone de Belgique – Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Bruxelles, la Charte, 2005, p. 240.

(193) Plus précisément, il s'agit de celles situées en région de langue française ou néerlandaise, qui sont désignées par la loi et dont l'activité est commune à plus d'une communauté. Le Constituant songeait à des institutions telles que le Musée de l'Afrique centrale à Tervuren, les écoles internationales et celles créées par le Ministère de la Défense à Ostende et Arlon... (P. DE STEXHE, *La révision de la Constitution belge (1968-1971)*, Namur, Société d'Etudes Morales, Sociales et Juridiques, 1972, p. 107; J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, op. cit., p. 164, n° 129). La liste qui aurait dû énumérer ces institutions n'a toutefois jamais été dressée par le législateur (F. DELPÉRÉE, op. cit., pp. 326-327, n° 330).

(194) Le législateur fédéral reste compétent à Bruxelles en matière d'enseignement pour régler directement la situation des personnes, de même qu'à l'égard des institutions qui, en raison de leurs activités, ne peuvent pas être rattachées exclusivement à l'une ou l'autre communauté. Voy. e.a. H. DUMONT et L. VANCRAVEBECK, «L'exercice des compétences communautaires à Bruxelles», *C.D.P.K.*, 2008, p. 250.

(195) Voy. C.C., arrêt n° 30/2000, du 21 mars 2000 : «[L'article 127, §2] a déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale, ce qui suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire puisse être localisé dans le territoire pour lequel il est compétent» (B.2.1, *in fine*).

de l'Etat belge (196). La Communauté germanophone l'est devenue à l'occasion de la révision constitutionnelle du 20 mai 1997 (197).

Les décrets adoptés en vertu de cette compétence ne peuvent avoir pour destinataires que les «établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics». Deux conséquences en découlent.

Premièrement, les établissements et autres formes d'enseignement strictement *privés*, dans la mesure où ils ne revendiquent ni une reconnaissance, ni des subsides, ne peuvent être soumis à la législation linguistique (198) et bénéficient de la liberté garantie par l'article 30 de la Constitution. Inversement, l'autorité ne sera pas tenue de reconnaître ou de subsidier une école qui ne respecterait pas la législation linguistique.

En second lieu, si les Communautés peuvent régler l'emploi des langues pour l'enseignement dans les *établissements* publics, elles ne peuvent imposer directement des obligations aux parents, telles que les contraindre à donner leur propre enseignement dans une langue déterminée ou les obliger à envoyer leurs enfants dans écoles qui dispensent leur enseignement dans une langue donnée (199). Leur liberté de choix doit être préservée (200).

La jurisprudence constitutionnelle admet toutefois que ces deux conséquences de la liberté linguistique – renforcées par la liberté d'enseignement garantie à l'article 24 (201) – puissent être tempérées par des interventions législatives censées assurer aux élèves concernés un enseignement de qualité. Le législateur peut ainsi définir des normes de référence et organiser des procédures de contrôle du respect de celles-ci et de l'obligation scolaire. En Communauté flamande, l'article 3.2 du décret du 14 février 2003 relatif à l'enseignement XIV (202) a remplacé l'article 1^{er}, §6, de la loi fédérale de 1983 concernant l'obligation scolaire et régit désormais l'enseignement à

(196) Avant 1970, cette question était réglée par le législateur national qui prétendait fonder son intervention sur l'article 30 de la Constitution : l'enseignement était alors qualifié d'«acte de l'autorité publique». Cette interprétation était critiquable, eu égard à l'existence du réseau d'enseignement libre subventionné par l'Etat. Par conséquent, «[en] faisant expressément état, à l'article [129, §1^{er}], de la réglementation de l'emploi des langues dans l'enseignement, [la] modification constitutionnelle de 1970 a, pour autant que de besoin, fait la clarté en ce qui concerne la compatibilité d'une réglementation de l'emploi des langues dans l'enseignement avec la disposition de l'article [30] de la Constitution, qui érige en règle la liberté de l'emploi des langues (...)» (C.E., avis du 5 mai 1988, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1988, n° 330/2, p. 3).

(197) *Mon. b.*, 21 juin 1997. *Voy. Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1996-1997, n° 1-279/1-4; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-1997, n° 936/1-2.

(198) J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, op. cit., p. 100, n° 76.

(199) C.E., avis du 17 mai 1989, *Parl. St.*, VI. R., zit. 1988, n° 146/2.

(200) J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, op. cit., p. 100, n° 76, *in fine*.

(201) Sur cette disposition, voy., dans le présent ouvrage, la contribution de X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI.

(202) *Mon. b.*, 1^{er} juillet 2003.

domicile en des termes relativement libéraux (203). En Communauté française, c'est un décret du 25 avril 2008 qui fixe les conditions pour pouvoir satisfaire à l'obligation scolaire en dehors de l'enseignement organisé ou subventionné par celle-ci (204). La certification de l'enseignement «à domicile» passe ici par la réussite à 12, 14 et 16 ans de l'épreuve externe commune organisée par la Communauté en vue de l'obtention des diplômes correspondant aux niveaux d'étude primaire et aux deux premiers niveaux du secondaire (205). S'est dès lors posée la question de savoir si, en imposant trois épreuves certificatives en langue française – dont la non-réussite contraint les parents à inscrire leur enfant dans l'enseignement officiel ou subventionné (206) –, la Communauté ne violait pas les articles 30 et 129, §1^{er}, 2^o, de la Constitution. D'autant que la législation flamande laisse entrevoir la possibilité d'adopter des mesures peut-être moins attentatoires à la liberté linguistique dans la sphère privée. Un recours en annulation (207) a ainsi été introduit contre le décret de la Communauté française. S'agissant du moyen pris du respect de la liberté linguistique en matière d'enseignement, la Cour a rejeté les arguments des requérantes, jugeant que :

«Lorsque des parents choisissent un enseignement à domicile pour leur enfant, ils peuvent décider de dispenser ou faire dispenser cet enseignement exclusivement ou principalement dans une autre langue que le français.

(203) «Il peut également être satisfait à l'obligation scolaire par la dispensation d'un enseignement à domicile. L'enseignement à domicile est l'enseignement dispensé aux enfants soumis à l'obligation scolaire dont les personnes exerçant l'autorité parentale ou assumant de droit ou de fait la garde du mineur, ont décidé d'organiser et de payer cet enseignement eux-mêmes. Les personnes exerçant l'autorité parentale ou assumant de droit ou de fait la garde du mineur (...) s'engagent à dispenser ou à faire dispenser un enseignement qui répond aux exigences minimales suivantes : 1^o l'enseignement vise l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons, ainsi que la préparation de l'enfant à une vie active en tant qu'adulte; 2^o l'enseignement favorise le respect des droits fondamentaux de l'homme et des valeurs culturelles de l'enfant même et des autres». L'inspection de l'enseignement est compétente pour contrôler si l'enseignement dispensé répond aux objectifs décrits ci-avant. Lorsque le contrôle de l'inspection de l'enseignement «n'est pas accepté, ou lorsque l'inspection de l'enseignement constate, lors de deux contrôles successifs, que l'enseignement dispensé ne répond manifestement pas aux objectifs visés (...), les personnes exerçant l'autorité parentale (...) inscrivent l'élève dans une école agréée, financée ou subventionnée par la Communauté flamande». Voy. égal. arrêté du Gouvernement flamand du 9 mai 2003 modifiant l'arrêté du 16 septembre 1997 relatif au contrôle des inscriptions d'élèves de l'enseignement secondaire et l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 novembre 1997 relatif au contrôle des inscriptions d'élèves dans l'enseignement fondamental (*Mon. b.*, 22 septembre 2003).

(204) *Mon. b.*, 12 juin 2008. Voy. *Doc. parl.*, P.C.F., sess. ord. 2007-2008, n° 521/1.

(205) Voy. décret du 25 avril 2008, art. 18-20. Voy. respectivement le décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire (*Mon. b.*, 23 août 2006) et le décret du 12 mai 2004 portant organisation du jury de la Communauté française de l'enseignement secondaire (*Mon. b.*, 22 juin 2006).

(206) Décret du 25 avril 2008, art. 21.

(207) La demande de suspension dudit décret a été rejetée par la Cour dans son arrêt n° 158/2008 (C.C., arrêt n° 158/2008, du 6 novembre 2008).

Ce choix, qui relève de la sphère de la vie privée, peut notamment s'expliquer par le fait que des parents, de nationalité étrangère, notamment des ressortissants de l'Union européenne qui ne séjournent que temporairement sur le territoire de la Belgique, peuvent préférer un enseignement dans leur langue maternelle, plutôt que dans la langue de leur lieu de résidence temporaire.

Si la Communauté française n'est pas tenue d'assurer aux ressortissants étrangers un droit à un enseignement selon leurs préférences linguistiques, elle ne peut toutefois interdire ce choix notamment lorsqu'il s'exerce dans le cadre d'un enseignement à domicile au sens du décret attaqué.

Les enfants relevant de l'enseignement à domicile et instruits dans une autre langue que le français ne sont en effet visés ni par la législation concernant le régime linguistique dans l'enseignement ni par la législation relative à l'enseignement en immersion linguistique.

Etant donné toutefois que l'obligation scolaire, qui vise à garantir l'exercice réel du droit à l'enseignement dans l'intérêt de l'enfant, doit pouvoir être contrôlée de manière effective et que l'on ne peut attendre raisonnablement de la Communauté française qu'elle prévoie les épreuves certificatives précitées dans toute langue, ce qui ne lui est du reste imposé par aucune obligation constitutionnelle ou internationale, il n'est pas disproportionné de soumettre aux épreuves certificatives organisées en français les enfants qui relèvent de la compétence de la Communauté française et qui sont instruits à domicile, même s'ils le sont exclusivement ou principalement dans une autre langue» (208).

Au-delà de l'arbitrage que la Cour opère entre les valeurs constitutionnelles en conflit et qui tend à relativiser le caractère absolu de la liberté linguistique, il convient de constater que, dans l'esprit du juge constitutionnel, celle-ci semble n'emporter aucune prestation positive à l'égard des particuliers. Ce qui nous amène à notre dernier point.

3. – L'effectivité de la liberté

Au terme de la présentation des hypothèses de limitations qui peuvent affecter l'article 30 de la Constitution, il est permis de s'interroger sur l'effectivité à laquelle peut prétendre la proclamation d'une liberté linguistique dans la sphère des relations entre les personnes privées et les administrations publiques. Cette interrogation est d'autant plus justifiée que dans le contexte actuel de l'Etat fédéral, les compétences en matière d'emploi des langues sont partagées entre les collectivités sur la base d'un strict principe de territorialité. En l'occurrence, il a pu être argumenté que la liberté linguistique dans sa dimension publique était inexistante (209).

(208) C.C., arrêt n° 168/2009, du 29 octobre 2009, B.14.1 et B.14.2.

(209) J. VELAERS note ainsi «La liberté linguistique dans la sphère publique n'est pas garantie. La Constitution permet en effet explicitement que l'emploi des langues soit réglé pour les actes de l'autorité publique et les affaires judiciaires (art. 30) et pour les affaires administratives (art. 129 et 130 C.). Les lois et décrets linguistiques couvrent presque tous les rapports relevant de la sphère publique. Ils sont basés sur le principe de territorialité» (J. VELAERS, «Le régime linguistique...», *op. cit.*, p. 123).

Outre la remise en cause de sa portée, elle se verrait donc dénier toute effectivité au motif qu'«il est légitime qu'un Etat choisisse une ou plusieurs langues officielles» (210), puisqu'il ne peut être raisonnablement attendu de lui qu'il communique dans toutes les langues.

Pourtant l'idée que l'article 30 de la Constitution puisse être invoqué dans la sphère publique a constitué, au regard du droit belge, une revendication forte. Cette revendication était intimement liée à l'adoption d'un cadre permettant sa mise en œuvre. Lors de l'examen du projet de loi de 1878 sur l'emploi des langues en matière administrative, le législateur soulignait que :

«Le moment est donc venu d'organiser l'emploi de la langue flamande par les autorités administratives, et de donner à l'article [30] de la Constitution une interprétation sérieuse et loyale, la seule d'ailleurs que l'on puisse raisonnablement lui donner. C'est, en effet, une vérité élémentaire que par, son article [30], la Constitution a voulu rendre hommage lorsque, pour l'emploi facultatif des langues usitées en Belgique, elle a établi la distinction entre le citoyen, dont le droit est absolu, et le fonctionnaire administratif ou judiciaire, qui doit faire usage de la langue prescrite par la loi. Dans un pays libre, les fonctionnaires sont faits pour les citoyens. L'autorité qui les nomme et les rémunère doit exiger d'eux qu'ils soient capables de rendre tous les services qu'impliquent leurs fonctions; elle peut, dans ce but, formuler le programme des connaissances et des aptitudes requises» (211).

La loi de 1878 ne va «pas donn[er] les résultats qu'on attendait de son application et qu'elle ne pouvait d'ailleurs» et «il est incontestable que les fonctionnaires persistent à vouloir faire usage de la langue française dans leurs rapports avec les Flamands ou avec des administrations de la partie flamande du pays» (212) justifiant de nouvelles tentatives du législateur pour assurer l'effectivité de la liberté. Avec la loi de 1921, c'est alors le principe de la langue de la majorité au niveau provincial qui est appliqué aux administrations de l'Etat tout permettant encore au niveau local l'option du changement de régime linguistique de l'autorité sous différentes modalités. Si la loi du 31 juillet 1921 constitua un tournant dans l'organisation de l'usage officiel des langues, elle souffrit d'un manque de précision et de contrôle. Ecartant l'option d'un bilinguisme généralisé, le législateur de 1932 retint un régime d'unilinguisme des autorités locales, lequel fut alors défini par le recours au recensement linguistique, car il devait être :

«la preuve que tous les belges peuvent parfaitement obtenir satisfaction de leurs droits linguistiques, sans qu'il faille porter atteinte à l'intégrité du pays» (213).

(210) Comité D.H., *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada* (cité note 113), §11.

(211) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1877-1878, développement du projet de loi relatif à l'emploi de la langue flamande en matière administrative, séance du 25 avril 1878, pp. 760-761.

(212) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1919-1920, n° 85, p. 292.

(213) Projet de loi relatif à l'emploi des langues en matière administrative, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1931-1932, n° 100, p. 1.

Ainsi, les législations linguistiques successives en matière administrative montrent que l'intervention du législateur pour fixer le régime linguistique des pouvoirs publics peut avoir pour objectif de *réaliser* la liberté linguistique inscrite à l'article 30 de la Constitution. Cette disposition constitutionnelle est donc porteuse d'une dimension «positive». Dans ce cadre, la séparation territoriale en groupes linguistiques à partir de laquelle est définie la langue de fonctionnement de l'administration – et qui est aujourd'hui communément considérée comme l'antithèse de la liberté linguistique – est donc esquissée non pas dans la limitation de la liberté linguistique, mais bien dans sa réalisation dans la sphère publique. Cette démarche de territorialisation aboutira alors dans les années 1960 à la définition des quatre régions linguistiques.

Du découpage administratif en régions linguistiques a été déduit le principe de territorialité (214). Avec la révision constitutionnelle de 1970, les quatre régions linguistiques sont inscrites à l'article 4 de la Constitution. Si ce changement affecte certes la portée de la liberté, ne lui enlève-t-il pas toute effectivité dans la sphère publique? En effet, la disposition opère un changement fondamental sur le plan constitutionnel puisqu'elle définit linguistiquement le territoire de l'Etat. Ces quatre «régions linguistiques» constituent autant de circonscriptions administratives : dans trois d'entre elles, c'est la règle de l'emploi exclusif de la langue officielle par les administrations locales et régionales qui prévaut (215). Dans la région bilingue, c'est au contraire un régime de liberté de choix des administrés qui prévaut. La dimension prescriptive de l'article 4 de la Constitution a été affirmée par la jurisprudence *Germis* du Conseil d'Etat :

«Le Constituant a entendu non pas faire une constatation ethnographique, mais instaurer un concept juridique à l'exemple de ce qu'avait fait le législateur de 1963; [dans] les dispositions constitutionnelles, la 'région linguistique' s'entend non pas d'une région où une langue déterminée est usitée en fait, mais d'une région dans laquelle ou à l'égard de laquelle cette langue doit être usitée en droit; [compte tenu de l'article 30], demeuré inchangé, cela ne saurait signifier autre chose que la région linguistique néerlandaise visée par l'article [4] (...) est la région dans laquelle et à l'égard de laquelle le néerlandais est la langue officielle, c'est-à-dire la langue qui doit être utilisée pour les 'actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires', sauf exceptions expresses à déterminer par voie de loi ou de décret (...); [ces] exceptions doivent toutefois conserver leur caractère exceptionnel et donc être interprétées de manière restrictive puisque le principe énoncé par l'article [4] apparaît comme une restriction à la liberté accordée au législateur

(214) Pour l'histoire de la constitutionnalisation du principe de territorialité, voy. J. CLEMENT, *Taalvrijheid...*, op. cit., pp. 805-814, n^{os} 1406-1435.

(215) Const., art. 4 : «La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande. Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques».

ordinaire par l'article [30] et du pouvoir accordé par l'article [129] au législateur [décrétal] de régler l'emploi des langues (...), de sorte que dans l'article [4] gît la garantie constitutionnelle qui interdit au législateur d'instaurer dans une région unilingue déterminée un régime tel que la langue de cette région n'aurait plus en réalité le statut de langue officielle (...)» (216).

Si la jurisprudence *Germis* a montré la portée «intrinsèque» de l'article 4 de la Constitution au regard du régime linguistique des administrations régionales et locales, elle a aussi souligné que l'article 30 demeurait inchangé. Face à ce qui peut apparaître comme la quintessence des tensions entre territorialité et liberté, la jurisprudence constitutionnelle en a proposé une lecture qui peut sembler plus nuancée :

«Lorsqu'il règle l'emploi des langues en matière judiciaire, le législateur doit concilier la liberté fondamentale qu'a l'individu d'utiliser la langue de son choix, et le bon fonctionnement de l'administration de la justice. Ce faisant, le législateur doit tenir compte de la diversité linguistique consacrée par la Constitution qui établit quatre régions linguistiques, dont une est bilingue. Il peut dès lors subordonner la liberté individuelle du justiciable au bon fonctionnement de l'administration de la justice.» (217).

La Cour constitutionnelle prône ainsi une interprétation conciliante entre ces deux dispositions, tout en maintenant un rapport hiérarchique entre elles. Elle évoque la liberté fondamentale d'utiliser la langue de son choix et d'autre part, la liberté individuelle. Elle tolère cependant que ces droits fondamentaux soient susceptibles d'être limités à la lumière de l'article 4 de la Constitution. Il faut par conséquent admettre que, dans la sphère publique, la liberté linguistique a perdu une grande partie de sa portée pour les locuteurs d'une langue minoritaire, l'organisation linguistique des autorités publiques reposant assez naturellement sur le choix de la langue majoritaire au niveau régional (218).

CONCLUSION

La portée reconnue à l'article 30 de la Constitution a été longtemps biaisée par l'absence de statut de langues officielles et la captation des ses principaux bénéfices par une classe sociale dominante et essentiellement francophone. L'évolution du droit public et de la jurisprudence ont certes

(216) C.E., arrêt *Germis c. Commune de Beersel*, n° 15.590, du 17 août 1973, pp. 669-670. Voy. égal. C.E., arrêt *Verheyden c. Commune de Kraainem*, n° 22.186, du 6 avril 1982.

(217) C.C., arrêt n° 101/2006, du 21 juin 2006, B.10. Voy. aussi C.C., arrêt n° 111/98, du 4 novembre 1998, B.4.2. Cet arrêt s'était limité à formuler une lecture conciliante des deux dispositions. L'arrêt du 21 juin 2006 va encore un pas plus loin en indiquant le rapport de subordination entre liberté individuelle et intérêt général. Pour une confirmation récente, voy. C.C., arrêt n° 98/2010, du 16 septembre 2010, B.4.1.

(218) Sur la reconnaissance de droits linguistiques spécifiques, voy., dans le présent ouvrage, la contribution de N. BONBLED et P. VANDERNOOT.

permis de rencontrer ces deux difficultés mais elles ont simultanément généré de nouvelles ambiguïtés. Les interventions législatives en matière linguistique se sont multipliées et un nouveau cadre institutionnel a été élaboré, sans que le Constituant n'en tire toutes les conséquences pour la formulation de la liberté ainsi limitée.

A cet égard, la présentation de la portée de la liberté linguistique en deux volets distincts – sphère privée/sphère publique – nous est apparue comme la plus satisfaisante d'un point de vue conceptuel. Elle permet de poser la question de la portée d'une telle liberté en parallèle avec le droit conventionnel, soulignant ainsi l'une des originalités des droits constitutionnels en Belgique. Elle offre également l'avantage de mettre en exergue la spécificité de cette liberté : le constat selon lequel elle varie très fortement en fonction du type de relations (privées ou publiques) qu'elle concerne.

Dans le contexte de l'usage privé des langues – au sens constitutionnel –, l'interprétation téléologique proposée par Jan Clement apparaît séduisante. Elle permet notamment de justifier une série d'interventions législatives qui poursuivent des objectifs étrangers à toute volonté d'influer sur la liberté d'employer l'une ou l'autre langue. Elle présente toutefois une faiblesse qui empêche d'y souscrire pleinement : elle conduit en effet à gommer la spécificité de la liberté constitutionnelle au regard de la protection générale qui peut déjà tirée d'autres droits fondamentaux et, partant, conduit à faire de l'article 30 une disposition quelque peu redondante.

Dans le cadre des relations avec les autorités publiques, le modèle contemporain d'organisation linguistique de l'Etat fédéral a incontestablement compliqué la lecture de l'article 30, d'une part en tolérant la réglementation de l'usage des langues dans d'autres domaines que ceux visés par le Constituant originaire et, de l'autre, en inscrivant dans le texte constitutionnel la notion de régions linguistiques à partir de laquelle est déterminé le régime linguistique des administrations locales et régionales. En cette matière, la «liberté» proclamée peut, en fait, très souvent se ramener à celle d'utiliser la langue officielle (et majoritaire) de la région...

Avec sa formule digne d'un manuel de droit administratif et ses modifications implicites, l'article 30 n'offre guère de possibilité d'une lecture claire et aisément compréhensible du droit ou de la liberté qu'il entend consacrer, sort particulièrement peu enviable pour un droit constitutionnel. Ne pas le réviser revient ainsi à le laisser se consumer.