

II. LES APPLICATIONS PARTICULIÈRES

II.1. Le partage des compétences en matière d'emploi des langues

II.1.1. La primauté de la langue de la région linguistique et la répartition des compétences territoriales et matérielles

C.A., n° 9/86 du 30 janvier 1986

Extrait

5.B.1. Le décret entrepris a pour objet de régler l'emploi des langues dans les relations sociales entre les employeurs et leur personnel ainsi que pour les actes et documents des entreprises prescrits par la loi et les règlements.

L'article [129], § [1^{er}], 3°, de la Constitution est le fondement de la compétence matérielle du législateur décentralisé à cet égard.

L'article [129], § [2], de la Constitution dispose que : "les décrets pris en application du § [1^{er}] ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne :

- les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés ;
- [...]».

Ces dispositions constitutionnelles ont déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale. Un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire puisse être localisé dans le territoire de sa compétence de sorte que toute relation et toute situation concrètes soient réglées par un seul législateur.

Dans le respect des dispositions constitutionnelles, les [parlements] de communauté peuvent déterminer le critère ou les critères en application desquels l'objet des normes qu'ils adoptent est localisé, selon eux, dans leur aire de compétence. Les critères choisis sont, toutefois, soumis au contrôle de la Cour, laquelle a pour mission de veiller à ce que les [parlements] n'excèdent ni leur compétence matérielle ni leur compétence territoriale.

Ce contrôle de constitutionnalité s'opère d'abord par rapport aux dispositions qui attribuent la compétence matérielle et qui contiennent les éléments sur la base desquels la validité de ces critères peut s'apprécier ; la perception de l'objet, de la

nature et éventuellement du but de la compétence matérielle attribuée est nécessaire pour apprécier exactement la localisation, dans l'aire de compétence fixée par la Constitution, de l'objet de la norme édictée.

Appliqué à l'objet du décret entrepris, cela implique que les dispositions du § [1^{er}], 3°, et du § [2] de l'article [129] de la Constitution, indissolublement liés, servent de base au contrôle de la constitutionnalité des critères de localisation établis par le décret.

Pour répondre au prescrit constitutionnel, les critères choisis doivent permettre, et de situer le lieu où les relations sociales entre l'employeur et son personnel se déroulent principalement et de fixer ce lieu exclusivement dans l'aire de compétence du législateur décentral.

5.B.2. Le critère « employant ou occupant des travailleurs d'expression française », dont l'annulation est demandée, ne localise d'aucune façon les relations sociales entre les employeurs et leur personnel et les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements, visés à l'article [129], § [1^{er}], 3°, de la Constitution. Le critère envisagé ne résiste dès lors pas au contrôle de constitutionnalité.

C.A., n° 10/86 du 30 janvier 1986

Extrait

8.B.2. Selon son article 1^{er}, alinéa 1^{er}, le décret attaqué « est applicable aux personnes physiques et morales ayant un siège d'exploitation dans la région de langue néerlandaise ou occupant du personnel dans la région de langue néerlandaise ».

Cet article, là où il dispose que le décret est applicable « dans la région de langue néerlandaise » sans mentionner les exceptions prévues par l'article [129], § [2], de la Constitution, excède la compétence territoriale dévolue au Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise (ainsi dénommé en 1973 – aujourd'hui [Parlement] flamand).

Le même article énonce deux critères de localisation. Il appartient à la Cour d'examiner si, en établissant ces critères, le législateur communautaire est resté dans les limites de sa compétence territoriale.

Les deux critères ont une portée territoriale : ils permettent d'établir une localisation dans l'aire de compétence du législateur communautaire. Toutefois, le critère tiré du lieu d'occupation du personnel ne situant dans cette aire de compétence qu'une des parties aux relations sociales, à savoir le personnel, et non, comme le requiert la Constitution, les « relations sociales entre les employeurs et leur personnel » elles-mêmes, il ne résiste pas au contrôle de constitutionnalité.

Il en va autrement du critère « siège d'exploitation ». C'est au siège d'exploitation – tout établissement ou centre d'activité revêtant un certain caractère de stabilité – auquel le membre du personnel est attaché qu'ont lieu en principe les relations sociales entre les deux parties : c'est généralement là que les missions et les instructions sont données au membre du personnel, que lui sont faites les communications

et qu'il s'adresse à son employeur. Ainsi conçu, ce critère est conforme au prescrit constitutionnel en matière d'emploi des langues pour les relations sociales.

Le critère du lieu du siège d'exploitation répond aussi au deuxième élément de la définition de la compétence matérielle donnée par l'article [129], § [1^{er}], 3^o, de la Constitution, à savoir le règlement de l'emploi des langues pour « les actes et documents d'entreprise prescrits par la loi et les règlements » : ces actes et documents se trouvent normalement au siège d'exploitation ou peuvent au moins y être situés.

En conséquence, la Cour constate que le critère de localisation déterminé à l'article 1^{er}, premier alinéa, du décret entrepris : occuper du personnel dans la région de langue néerlandaise, n'est pas conforme au prescrit constitutionnel ; que le critère de localisation déterminé au même article : avoir un siège d'exploitation dans la région de langue néerlandaise, est conforme au prescrit constitutionnel, sauf en ce qu'il ne tient pas compte des exceptions prévues à l'article [129], § [2], de la Constitution.

C.A., n° 17/86 du 26 mars 1986

Extrait

3.B.4.a. L'article [129], §[1^{er}], 1^o, de la Constitution dispose : « En outre, les [parlements] de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues pour :

1.^oles matières administratives ; [...] ».

3.B.4.b. « Régler », au sens de l'article [129] de la Constitution, est un terme recouvrant aussi bien l'imposition de l'usage d'une langue déterminée que l'interdiction d'utiliser une langue déterminée et que l'interdiction d'interdire l'usage d'une langue déterminée.

3.B.4.c. La notion de « matières administratives » au sens de l'article [129], § [1^{er}], 1^o, 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.

Dès lors, le concept de « matières administratives » utilisé par l'article [129] de la Constitution ne couvre pas uniquement ce qui est réglé par les lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966.

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 [leur] 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, par l'effet de l'article [129], 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.

3.B.4.d. En conséquence, en tant que l'article 2, § 1^{er}, du décret règle l'emploi des langues des mandataires publics visés, dans l'exercice de leurs fonctions, il règle l'emploi des langues pour les matières administratives et trouve un fondement dans l'article [129], § [1^{er}, 1^o, de la Constitution.

3.B.5. En tant qu'il interdit d'imposer à des mandataires publics élus, en cette qualité, la connaissance d'une langue autre que le français, l'article 2, § 2, du décret entrepris règle les conditions d'éligibilité de mandataires publics et non des matières administratives.

Il y a lieu de déduire des articles [8] et [162] de la Constitution que le Constituant a opté, au niveau provincial et communal, pour le système de l'élection directe et a confié expressément au législateur national le soin de consacrer l'application du principe de l'élection directe et de déterminer les conditions d'éligibilité.

Le législateur décrétal est donc incompétent pour régler les conditions d'éligibilité de mandataires publics, tant de manière directe que par l'imposition de conditions qui, bien que formulées comme des conditions d'exercice d'un mandat public ou d'accès à celui-ci, sont à considérer, eu égard à leur nature, comme équipollentes à de véritables conditions d'éligibilité. Il en est ainsi des connaissances linguistiques d'un mandataire public.

L'article [129] de la Constitution, envisagé aussi bien isolément qu'en conjonction avec les articles [4] et [30], ne déroge pas à la compétence attribuée au législateur national en matière de conditions d'éligibilité par les articles [8] et [162] de la Constitution.

3.B.6. Enfin, il y a lieu d'examiner si la portée de l'article [4] de la Constitution est de nature à affecter les considérations figurant aux points [3].B.4. et 3.B.5., ci-dessus.

Cette disposition a consacré dans la loi fondamentale l'existence de régions linguistiques unilingues et bilingue. Elle a pour portée de déterminer, en liaison avec l[es] article[s] [127 et 129, §§ 2], le cadre spatial dans lequel peuvent s'exercer les compétences des communautés et du législateur national.

L'article [4] de la Constitution comporte également une restriction de la compétence des législateurs en matière d'emploi des langues et constitue ainsi la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue ou du caractère bilingue de la région.

En soi, cet article [4] n'entraîne toutefois pas de transformation de l'ordonnancement juridique ; il ne peut se déduire de cet article que celui-ci imposerait directement,

par son effet propre, des obligations en matière d'emploi des langues ou une exigence de connaissances linguistiques dans le chef des mandataires publics.

[...]

Observations

1. À l'occasion de la Première Réforme de l'État, les articles 4 et 129 de la Constitution ont modifié implicitement l'article 30 de la Constitution, qui garantit la liberté linguistique.

En divisant le territoire du Royaume en quatre régions linguistiques – les mêmes que celles identifiées par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (ci-après : les lois coordonnées) –, l'article 4 précité a posé une règle de primauté et de priorité au bénéfice de la langue officielle de la région dans les trois régions unilingues et du bilinguisme français-néerlandais à Bruxelles.

C'est la conclusion à laquelle est parvenue la Cour constitutionnelle – appelée alors Cour d'arbitrage – dans l'une de ses premières décisions relatives aux limites des régions linguistiques, son arrêt n° 17 du 26 mars 1986.

Le 26 juin 1984, la Communauté française avait adopté, en réaction à la jurisprudence qu'elle considérait comme illégitime de la section d'administration du Conseil d'État¹, un décret relatif à l'usage de la langue française par les mandataires publics².

Ce décret était censé s'appliquer à l'ensemble des « mandataires publics dont la langue maternelle est le français ou qui sont d'expression française », ainsi qu'aux assemblées, conseils, collèges et organismes composés en tout ou en partie de mandataires élus, tant dans la région unilingue qu'en dehors³. Il affirmait, d'une part, que l'usage de la langue française est « licite » pour les mandataires ainsi que dans les assemblées, conseils, collèges et organismes visés et, de l'autre, que « l'incapacité de comprendre, parler ou écrire une langue autre que la langue française ne peut en aucun cas être invoquée à l'encontre [de ces] mandataires » ou de ceux siégeant dans les assemblées, conseils, collèges et organismes visés⁴. Saisie d'un recours en annulation par l'Exécutif flamand, la Cour consti-

1 Doc., Parl. Comm. fr., 1983-1984, n° 136/1, p. 2. Sur cette jurisprudence, voy. *infra*, n° 15 et les références citées.

2 Décret du 26 juin 1984 assurant la protection de l'usage de la langue française pour les mandataires publics d'expression française, *M.B.*, 6 juillet 1984.

3 Art. 1^{er} du décret du 26 juin 1984. Voy. l'avis négatif du Conseil d'État selon lequel, « sauf dans la mesure où elle règle l'emploi des langues dans la région unilingue de langue française, la proposition de décret excède les limites de la compétence du Conseil de la Communauté française au point de vue territorial » (avis du 28 février 1984, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 1983-1984, n° 136/2, p. 4).

4 Art. 2 du décret du 26 juin 1984.

tutionnelle a annulé l'intégralité du décret pour violation de l'article 129, § 2, de la Constitution⁵.

Deux enseignements de cet arrêt retiennent ici l'attention. Le premier porte sur les régions linguistiques, leurs limites et la primauté de la langue de la région qui y prévaut (A). Le second concerne les critères de compétence territoriale en matière linguistique (B). On s'intéresse, ensuite, aux précisions apportées par le juge constitutionnel quant au champ d'application matériel des décrets et lois linguistiques (C).

A. La primauté de la langue et les limites des régions linguistiques

2. À l'occasion de l'arrêt n° 17/86 précité, le juge constitutionnel s'est prononcé sur les conséquences de l'article 4 de la Constitution pour les mandataires locaux, adoptant une position médiane par rapport aux promoteurs et détracteurs de la jurisprudence administrative qui prévalait alors et divisait jusqu'aux conseillers d'État eux-mêmes.

D'une part, la Cour estime que les communautés sont bel et bien 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 »⁶.

D'autre part, en tant que le décret « interdit d'imposer à des mandataires publics élus, en cette qualité, la connaissance d'une langue autre que le français », la Cour juge qu'il règle non pas des matières administratives, mais les conditions d'éligibilité de mandataires publics au niveau provincial et communal, ce que les articles 8 et 162 de la Constitution lui interdisaient alors de faire⁷.

Elle ajoute que l'article 4 ne modifie en rien ce constat. Elle estime toutefois que ce dernier article a consacré l'existence constitutionnelle de trois régions unilingues ainsi que d'une région bilingue et qu'il détermine, avec l'article 129, § 2, le cadre spatial dans lequel peuvent s'exercer les compétences linguistiques. Elle considère également qu'il comporte une restriction de la compétence des législateurs en matière d'emploi des langues « et constitue ainsi la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue ou du caractère bilingue de la région »⁸.

5 C.A., arrêt n° 17 du 26 mars 1986. Sur cet arrêt, voy. entre autres F. DELPÉRIE, « À propos de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 26 mars 1986 », *Journ. Proc.*, n° 83, 1986 ; J. VELAERS, « Het taalgebruik en de taalkennis van de gemeentelijke overheid in het Nederlands taalgebied na het arrest van het Arbitragehof van 26 maart 1986 », *T.B.P.*, 1986, pp. 343-360.

6 *Ibid.*, 3.B.4.c.

7 *Ibid.*, 3.B.5.

8 Voy., entre autres, C.A., arrêt n° 17 du 26 mars 1986, 3.B.6.

Elle tempère ce constat en concluant qu'« [e]n soi, cet [article] n'entraîne [...] pas de transformation de l'ordonnancement juridique ; il ne peut [s'en] déduire que celui-ci imposerait directement, par son effet propre, des obligations en matière d'emploi des langues ou une exigence de connaissances linguistiques dans le chef des mandataires publics »⁹.

3. Le troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution interdit aux régions de modifier les limites des quatre régions linguistiques, en réservant ce pouvoir à l'autorité fédérale, par l'adoption d'une loi à la majorité spéciale prévue par ce même alinéa.

La Cour constitutionnelle a eu l'occasion de le rappeler à l'occasion de son arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003, dans lequel elle a exercé son contrôle à l'égard des mesures législatives traduisant la Cinquième Réforme de l'État.

L'article 6, § 1^{er}, VIII, de la LSRI, tel que remplacé par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, a rendu les régions compétentes en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, sauf les exceptions explicitement mentionnées.

Cette compétence vise *a priori* toutes les communes mais est soumise à des limitations concernant certaines d'entre elles.

Lorsque les régions règlent la composition, l'élection, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des pouvoirs subordonnés, elles doivent respecter les règles inscrites, en vertu de la loi de « pacification communautaire » du 9 août 1988, dans la loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (art. 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1° et 4°). Par ailleurs, si les régions peuvent modifier les limites des provinces et des communes, elles ne peuvent pas modifier les limites des communes périphériques ni celles des communes de Comines-Warneton et de Fourons (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 2°).

Plusieurs requérants alléguaient qu'il s'agissait là d'une différence de traitement injustifiée concernant les limitations apportées au transfert des compétences relatives aux pouvoirs subordonnés et, plus précisément, d'une distinction entre les compétences des régions à l'égard, d'une part, des communes périphériques et des communes de Comines-Warneton et de Fourons et, d'autre part, des autres communes à facilités et des communes de la Région bruxelloise.

La Cour a validé ces distinctions en rappelant l'objectif général de la loi de pacification communautaire du 9 août 1988 tel qu'elle l'avait qualifié dans son arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990¹⁰. Elle relativise également la différence de

⁹ *Ibid.*

¹⁰ C.A., arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990, B.9.1.-9.2. Sur cet arrêt voy. *infra*, nos 18-20.

traitement entre les communes périphériques et les communes de Comines-Warneton et de Fourons, d'un côté, et les autres communes à facilités, de l'autre, qui ne revêt ici qu'une portée limitée, vu le prescrit des articles 4 et 129, § 2, de la Constitution. En effet :

« Il résulte [de ces articles] de la Constitution que les régions ne sont pas compétentes pour modifier les limites des régions linguistiques ni pour soustraire des parties du territoire des communes à facilités au statut linguistique spécial ou pour ajouter à des communes à facilités tout ou partie de communes sans facilités »¹¹.

B. Les critères de compétence territoriale

4. L'article 129, § 2, de la Constitution détermine le ressort territorial des décrets linguistiques des deux grandes communautés, en prévoyant qu'ils ont « force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise ».

L'attribution aux Communautés française et néerlandaise de la réglementation de l'emploi des langues dans les matières administratives, opérée par le premier paragraphe du même article, ne connaît que trois réserves de compétence, au profit de l'autorité fédérale.

L'article 129, § 2, de la Constitution, réserve d'abord au législateur fédéral la compétence de régler à la majorité qualifiée l'emploi des langues, notamment en matière administrative¹², dans les communes à statut spécial des régions de langue française et néerlandaise. Ce paragraphe vise à « empêcher que les communautés, par l'exercice de leur compétence pour modifier les lois linguistiques, ne diminuent ou ne suppriment la protection que les facilités offrent aux habitants des communes visées »¹³. Sont ainsi concernées les communes de la frontière linguistique, les communes périphériques et les communes malmédiennes¹⁴. La Cour constitutionnelle¹⁵ ainsi que le Conseil d'État¹⁶ ont eu l'occasion de le confirmer à plusieurs reprises.

11 C.A., arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003, B.13.5., *in fine*.

12 Entre autres : C.A., arrêt n° 30/2000 du 21 mars 2000 (emploi des langues en matière d'enseignement pour la commune de Wezembeek-Oppem).

13 C.E., arrêt *Commune de Wezembeek-Oppem*, n° 79.431 du 23 mars 1999, 4.2.2.1. (traduction libre). Pour rappel, à la différence des deux autres réserves de compétences énoncées par le second paragraphe de l'article 129, le premier tiret de ce paragraphe exige de surcroît, depuis 1988 (*M.B.*, 19 juillet 1988), que toute modification de la législation fédérale réglant l'emploi des langues dans les communes à statut linguistique particulier des régions de langue française et néerlandaise soit adoptée dans la forme d'une loi spéciale.

14 Révision de l'article 23 de la Constitution, rapport fait au nom de la Commission par M. DE STEXHE, 13 mai 1970, *Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 390, p. 15.

15 Entre autres, C.A., arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990, B.16.2. ; arrêt n° 26/90 du 14 juillet 1990, 10.B.3-4.

16 Entre autres, C.E., avis du 17 mai 1989, *Doc.*, VI. P., 1988, n° 146/2 (proposition de décret réglant l'emploi des langues dans l'enseignement fondamental dans la région de langue néerlandaise) ; avis du 1^{er} juillet 1996, *Doc.*, Parl. Comm.fr., 1995-1996, n° 69/2 (proposition de décret créant une commission de surveillance de la législation sur la langue française) ; avis du 18 septembre 1996, *Doc.*, VI. P., 1996-1997, n° 451/1 (avant-projet de décret sur l'enseignement fondamental) ; C.E., arrêt

Le législateur fédéral est également compétent pour régler l'emploi des langues par les « services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis »¹⁷.

Enfin, l'autorité fédérale se voit confier l'emploi des langues dans les matières administratives pour les institutions fédérales et internationales, situées en région de langue française ou néerlandaise, qui sont désignées par la loi et dont l'activité est commune à plus d'une communauté¹⁸.

5. L'arrêt n° 17/86 du 26 mars 1986 présente, ici encore, un intérêt en ce qu'il consacre cette répartition exclusive des compétences linguistiques en matière administrative entre les communautés, et entre celles-ci et l'autorité fédérale, selon un principe de territorialité.

La Cour y considère, d'abord, que les mesures de protection des mandataires publics « francophones » contenues dans le décret litigieux ne peuvent pas trouver de fondement dans les articles 127, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution – qui attribue aux communautés les matières culturelles dans l'ensemble des régions unilingues et, pour partie, sur le territoire de la région bilingue – et 4, 1^o, de la LSRI – qui inclut parmi celles-ci « la défense et l'illustration de la langue » –.

Pour la Cour, la disposition constitutionnelle, telle que précisée par la loi spéciale, « vise la protection de la langue, en tant que telle, comme instrument de culture, et non la protection des personnes dans l'usage qu'elles en font »¹⁹. Autrement dit, elle ne peut servir de fondement à la reconnaissance de quelconques droits linguistiques.

La Cour consacre ensuite le principe d'une attribution exclusive, sur une base territoriale, de la compétence pour régler l'emploi des langues en matière administrative²⁰.

L'arrêt entendait ainsi mettre un terme à l'interprétation du système constitutionnel tendant à faire de la Communauté française celle de l'ensemble des francophones du pays, permettant ainsi l'adoption de décrets leur reconnaissant des droits linguistiques spécifiques où qu'ils résident, en ce compris dans la région de langue néerlandaise²¹. Il considère en effet que, « [p]our répondre au

Communauté flamande c. Communauté française, n° 82.706 du 5 octobre 1999, § 2.4. ; C.E., arrêt Grégoire, n° 94.345 du 27 mars 2001, considérant 3.2.3.3.

17 Voy., entre autres, C.A., arrêt n° 95/2005 du 25 mai 2005, B.11. (« 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 »).

18 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, etc. ; P. DE STEKHE, *La révision de la Constitution belge (1968-1971)*, Namur, Société d'Études Morales, Sociales et Juridiques, 1972 ; J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, coll. De bevoegdheidsverdeling in het federale België, n° 12, die Keure, 2001, p. 164, n° 129. La liste qui aurait dû énumérer ces institutions n'a toutefois jamais été dressée par le législateur (F. DELPÉRE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2000, pp. 326-327, n° 330).

19 C.A., arrêt n° 17 du 26 mars 1986, 3.B.3.

20 *Ibid.*, 3.B.7.c.

21 Voy. par ex., de manière tout à fait explicite : P. LEGROS, « L'influence du droit international privé sur la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », in *Mélanges offerts à Raymond Vander Elst*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 521 ; M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé – Réflexions sur le système institutionnel belge issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 480.

prescrit constitutionnel, les critères [de rattachement] choisis doivent permettre de déterminer le champ d'activité des assemblées, conseils, collèges et organismes [...] visés [...], et d'en situer la localisation exclusivement dans l'aire de compétence du législateur décentral »²².

La Cour précise, à cette occasion, les contours de son contrôle. Les législateurs des Communautés flamande et française peuvent :

« déterminer le critère ou les critères en application desquels l'objet des normes qu'ils adoptent est localisé, selon eux, dans leur aire de compétence. Les critères choisis sont, toutefois, soumis au contrôle de la Cour, laquelle a pour mission de veiller à ce que les conseils n'excèdent ni leur compétence matérielle ni leur compétence territoriale. Ce contrôle de constitutionnalité s'opère en premier lieu par rapport aux dispositions qui attribuent la compétence matérielle et qui contiennent les éléments sur la base desquels la validité de ces critères peut s'apprécier ; la perception de l'objet, de la nature et éventuellement du but de la compétence matérielle attribuée est nécessaire pour apprécier exactement la localisation dans l'aire de compétence fixée par la Constitution de l'objet de la norme édictée »²³.

6. La Cour avait privilégié la même solution et usé des mêmes termes moins de deux mois plus tôt, pour ce qui concerne l'emploi des langues en matière sociale, *i.e.* « les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements » (article 129, § 1^{er}, 3^o)²⁴, dans ses arrêts n^{os} 9 et 10 rendus le 30 janvier 1986.

Les décrets mis en cause dans ces deux affaires, ainsi que leurs modifications subséquentes, ont engendré un contentieux constitutionnel important, qui s'est étalé sur une bonne décennie.

Les litiges ont d'abord été soumis aux cours et tribunaux et aux mécanismes de règlement des conflits de compétence qui ont précédé la création de la Cour d'arbitrage²⁵. Par la suite, celle-ci a été saisie de nombreuses affaires qui ont débouché sur pas moins de seize arrêts sur les vingt-trois rendus durant

22 C.A., arrêt n^o 17 du 26 mars 1986, 3.B.7.c, *in fine*.

23 *Ibid.*, 3.B.7.c. La solution avait été suggérée par M. FALLON et Y. LEJEUNE (« La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé », *Ann. Dr.*, 1982, pp. 281-375, ici pp. 352 et s.), puis par la section de législation du Conseil d'État (avis n^o 15.107/8 du 24 novembre 1983, *Doc.*, VI. R., 1981-1982, n^o 140/3, p. 6).

24 Sur cette disposition, voy. : J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, pp. 121-126 ; 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. GUSSELS 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 taaldecreet – 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 », *Rev. b. dr. const.*, 1996, pp. 186-201.

25 Voy., entre autres, R. VEKEMAN, « Het eerste bevoegdheidsconflict tussen de wet en het decreet voor het Hof van cassatie en de wetgevende kamers », *R.W.*, 1979-1980, p. 2043 ; M. FALLON et Y. LEJEUNE, « Contradiction entre loi et décret : le décret du 19 juillet 1973 devant les Chambres législatives », *J.T.*, 1979, pp. 637-641 ; M. LEROY, « Les conflits de compétence en matière d'emploi des langues et leur règlement », *A.P.T.*, 1981, pp. 39-68 ; J. GUSSELS et J. VELAERS, « Een conflict tussen wet en decreet van de Senaat naar de Kamer », *op. cit.*, p. 1249 ; M. MAHIEU, « Le décret de septembre, la Cour de cassation et le Sénat », *J.T.*, 1981, pp. 308-310 ; P. VAN ORSHOVEN, « Conflict tussen Taaldecreet en Bestuursstaalwet », *R.W.*, 1981-1982, col. 112-114.

l'année 1986²⁶. Le contentieux s'est centré sur la compétence territoriale des communautés.

7. Dans la première affaire, la Communauté flamande demandait l'annulation du décret de la Communauté française du 29 juillet 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, en ce que celui-ci prétendait s'appliquer aux « personnes employant ou occupant des travailleurs d'expression française ».

Par son arrêt n° 9/86, après avoir relevé que ce décret règle la matière de l'emploi des langues dans les relations sociales et rappelé les limites territoriales prescrites par l'article 129, § 2, de la Constitution, la Cour juge que « [c]es dispositions constitutionnelles ont déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale. Un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire puisse être localisé dans le territoire de sa compétence de sorte que toute relation et toute situation concrètes soient réglées par un seul législateur »²⁷.

Ici également, dans le respect des dispositions constitutionnelles, les législateurs communautaires peuvent déterminer le critère en application duquel l'objet des normes qu'ils adoptent est localisé, selon eux, dans leur aire de compétence. Mais le choix de ces critères est soumis au contrôle de la Cour, dont l'ampleur vient d'être rappelée.

Elle ajoute que, dans le cadre d'un décret réglant l'emploi des langues en matière sociale, « [p]our répondre au prescrit constitutionnel, les critères choisis doivent permettre, et de situer le lieu où les relations sociales entre l'employeur et son personnel se déroulent principalement, et de fixer ce lieu exclusivement dans l'aire de compétence du législateur décréteur »²⁸.

Le critère manipulé par le décret litigieux (« employant ou occupant des travailleurs d'expression française ») « ne localise d'aucune façon les relations sociales entre les employeurs et leur personnel et les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements » et ne résiste donc pas au contrôle de constitutionnalité²⁹.

26 Arrêts n°s 9 et 10 du 30 janvier 1986 ; arrêts n°s 12, 13, 14, 15 et 16 du 25 mars 1986 ; arrêt n° 18 du 20 mai 1986 ; arrêt n° 19 du 12 juin 1986 ; arrêts n°s 20, 21, 22 et 23 du 25 juin 1986 ; arrêt n° 26 du 21 octobre 1986 ; arrêt n° 29 du 18 novembre 1986 ; arrêt n° 30 du 16 décembre 1986. *Addé* : M. MAHIEU, « Les décrets linguistiques devant la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 1986, p. 209 ; J. VELAERS, « Het Arbitragehof herstelt de rechtszekerheid – De arresten van 30 januari 1986 inzake het taalgebruik in de sociale betrekkingen », *R.W.*, 1985-1986, p. 1953.

27 C.A., arrêt n° 9 du 30 janvier 1986, 5.B.1.

28 *Ibid.*

29 C.A., arrêt précité n° 9, 5.B.2.

8. Dans la seconde affaire, la Communauté française critiquait, à son tour, des dispositions du « décret de septembre », *i.e.* le décret du 19 juillet 1973 de la Communauté culturelle néerlandaise 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.

Dans son arrêt n° 10/86, au départ d'une motivation identique à celle de son arrêt précédent, la Cour relève une première irrégularité. Le décret, par son article 1^{er}, prétendait s'appliquer « aux personnes physiques et morales ayant un siège d'exploitation dans la région de langue néerlandaise ou occupant du personnel dans la région de langue néerlandaise »³⁰. Il excède la compétence de la Communauté flamande en ce qu'il ne mentionne pas les exceptions prévues par l'article 129, § 2, de la Constitution³¹.

La même disposition du décret déterminait deux critères de localisation. La Cour note qu'ils ont tous deux « une portée territoriale » car « ils permettent d'établir une localisation dans l'aire de compétence du législateur communautaire ». Elle juge cependant inconstitutionnel le critère tiré du lieu d'occupation du personnel parce que ne « situant dans cette aire de compétence qu'une des parties aux relations sociales, à savoir le personnel, et non, comme le requiert la Constitution, les “relations sociales entre les employeurs et leur personnel” elles-mêmes »³².

Tel n'est toutefois pas le cas du second critère. Jugé ainsi :

« [c'] est au siège d'exploitation – tout établissement ou centre d'activité revêtant un certain caractère de stabilité – auquel le membre du personnel est attaché qu'ont lieu en principe les relations sociales entre les deux parties : c'est généralement là que les missions et les instructions sont données au membre du personnel, que lui sont faites les communications et qu'il s'adresse à son employeur. Ainsi conçu, ce critère est conforme au prescrit constitutionnel en matière d'emploi des langues pour les relations sociales. [II] [...] répond aussi au deuxième élément de la définition de la compétence matérielle [...], à savoir le règlement de l'emploi des langues pour “les actes et documents d'entreprise prescrits par la loi et les règlements” : ces actes et documents se trouvent normalement au siège d'exploitation ou peuvent au moins y être situés »³³.

La Cour de cassation s'est ralliée à cette jurisprudence dans les mois suivants³⁴.

9. Lorsque la Cour constitutionnelle considère que la Constitution a déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale entre législateurs communautaires en matière d'emploi des langues, et qu'en même temps elle affirme

30 C.A., arrêt n° 10 du 30 janvier 1986, 8.B.1.

31 De même, par son arrêt n° 29 du 18 novembre 1986, elle a annulé un décret de la Communauté française du 30 juin 1982 en ce qu'il s'appliquait aux communes à facilités de la région de langue française.

32 C.A., arrêt n° 10 du 30 janvier 1986, 8.B.1.

33 *Ibid.*

34 Cass., 29 septembre 1986, *J.T.T.*, 1987, p. 163.

que ces législateurs peuvent, sous son contrôle, choisir les critères de localisation dans leur aire de compétence³⁵, elle s'exprime d'une manière tellement nuancée qu'elle en devient contradictoire. En effet, des législateurs différents pourraient régler les mêmes situations en utilisant des critères de localisation distincts, mais respectant les dispositions constitutionnelles établissant le principe de territorialité. Cette jurisprudence conduit ainsi presque invinciblement à valider le premier critère chronologiquement soumis à l'examen de la Cour et à obliger ensuite tous les législateurs concernés à s'aligner sur ce choix ou à forcer la Cour à modifier sa jurisprudence initiale³⁶.

Le « conflit interterritorial » suscité par des législateurs fédérés qui auraient choisi des critères de rattachement contradictoires pour régler les mêmes situations juridiques devrait être tranché en faisant application de règles constitutionnelles, écrites ou non écrites, déterminant le domaine spatial d'application des règles de droit fédéré de manière à exclure toute compétence territorialement concurrente³⁷. C'est ce que la Cour constitutionnelle a fait en ce qui concerne l'emploi des langues en matière sociale puisqu'elle a retenu le critère du siège d'exploitation de l'entreprise, lequel permet de situer dans l'aire de compétence du législateur décentralisé les employeurs et leur personnel, c'est-à-dire les deux parties aux relations sociales au sein de l'entreprise.

Il convient certes d'approuver les principes posés abstraitement par la Cour pour déterminer de manière générale les critères de rattachement au territoire relevant d'une communauté, non sans déplorer toutefois que l'application que le juge constitutionnel en a faite ultérieurement dans certains domaines soit particulièrement étriquée³⁸.

C. Les compétences matérielles

10. 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 établi une règle de priorité au bénéfice de la langue officielle de la région dans les trois régions unilingues et du bilinguisme français-néerlandais à Bruxelles³⁹. Sur la base du second article cité, l'emploi des langues peut être « réglé » dans trois autres domaines que ceux autorisés par l'article 30 (actes de l'autorité publique et affaires judiciaires) : les matières

35 Voy. *supra*, n° 5, *in fine*.

36 Voy. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, n° 582, pp. 771 et 772 ; n° 584, p. 779.

37 *Ibid.*

38 Notamment dans le domaine de la protection sociale flamande. Voy. C.C., arrêt n° 11/2009 du 21 janvier 2009, B.12.3. Dans cette affaire dite de la *Zorgverzekerings* (assurance soins), le choix du critère du lieu d'habitation de l'assuré social a été préféré au critère du lieu de travail, au départ du postulat discutable voulant qu'une communauté n'est, en principe, pas compétente à l'égard des personnes qui habitent dans une autre région linguistique de Belgique.

39 C.A., arrêt n° 17 du 26 mars 1986, 3.B.6.

administratives, l'enseignement public et les relations sociales (relations entre employeurs et travailleurs et documents des entreprises)⁴⁰.

La jurisprudence constitutionnelle est venue préciser le champ d'application *ratione materiae* des décrets et lois linguistiques, spécialement dans les deux premiers domaines⁴¹. On en retient ici les principaux enseignements.

1. L'emploi des langues dans les matières administratives

11. Par son arrêt n° 17/86 du 26 mars 1986, la Cour a précisé ce qu'il convenait d'entendre par les termes « régler » et « matières administratives ».

Le verbe « régler », au sens de l'article 129, doit être entendu de manière large. Il s'agit d'un terme « recouvrant aussi bien l'imposition de l'usage d'une langue déterminée que l'interdiction d'utiliser une langue déterminée et que l'interdiction d'interdire l'usage d'une langue déterminée »⁴².

Eu égard aux garanties fixées par l'article 30 de la Constitution, la compétence pour l'emploi des langues en matière administrative ne permet toutefois 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)⁴³.

La portée de l'expression « matières administratives » a également été précisée par la Cour constitutionnelle, par contraste avec celle d'« actes des autorités publiques » et celle d'« affaires judiciaires » contenues dans l'article 30 de la Constitution. Par son arrêt précité, elle a jugé :

« 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”,

40 Selon la Cour constitutionnelle, « 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, § 1^{er}], d'une part, et sous la réserve de l'article [4], d'autre part » (C.A., arrêt n° 17 du 23 mars 1986, 3.B.4.c. ; arrêt n° 70, 14 décembre 1988, B.5.f.). En dehors des cinq domaines mentionnés par les articles 30 et 129, toute norme (législative) qui règle l'emploi des langues « empiète sur la compétence du Constituant qui a exclu la possibilité de régler l'emploi des langues dans ces domaines » (C.A., arrêt n° 70/88 du 14 décembre 1988, B.6.c.).

41 Les notions de « relations sociales entre les employeurs et leur personnel » et d'« actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements » n'ont pas engendré autant de développements jurisprudentiels. Il est largement admis que les relations sociales entre les employeurs et leur personnel englobent l'ensemble des relations et contacts, verbaux ou écrits, individuels ou collectifs, qui ont un lien direct ou indirect avec les rapports de travail (C.A., arrêt n° 10/86 du 30 janvier 1986, 10.B.1.a.).

42 C.A., arrêt n° 17 du 23 mars 1986, 3.B.4.b. ; C.A., arrêt n° 70 du 14 décembre 1988, B.5.f. 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 sans statut spécial de la région de langue néerlandaise d'utiliser exclusivement le néerlandais dans leurs rapports avec les services visés à l'article 2. Voy. décret du 30 juin 1981 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 (M.B., 10 novembre 1981).

43 C.E., avis des 20 et 27 juin 2006, Doc., VI. P., 2005-2006, n° 846/2, p. 8.

le terme “matières administratives” se rapporte également aux relations entre les particuliers et l’administration »⁴⁴.

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 »⁴⁵. Il englobe également des matières telles que l’emploi des langues pour les opérations électorales ou encore par les « mandataires au sein des organes par lesquels sont adoptés les actes administratifs » :

« 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 »⁴⁶.

2. L’emploi des langues dans l’enseignement⁴⁷

12. L’article 129, § 1^{er}, 2^o de la Constitution rend les Communautés française et flamande compétentes en matière d’emploi des langues pour « l’enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics ». L’article 130, § 1^{er}, 5^o, attribue la même compétence au législateur de la Communauté germanophone. Outre leur compétence générale en matière d’enseignement (articles 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o et 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution⁴⁸), les trois communautés sont donc expressément compétentes, sur la base du principe de territorialité⁴⁹, pour l’emploi des langues en matière d’enseignement. Les Communautés française et flamande le sont depuis le début du processus de fédéralisation de l’État belge, et la Communauté germanophone depuis la révision constitutionnelle du 20 mai 1997.

44 C.A., arrêt n° 17 du 23 mars 1986, 3.B.4.c.

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*, 3.B.4.d.

47 Voy. en général L. DETROUX, « L’enseignement et l’emploi des langues », in X. DELGRANGE, L. DETROUX et M. EL BERHOUMI (dir.), *Les grands arrêts du droit de l’enseignement*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 726-745.

48 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., entre autres, H. DUMONT et L. VANCRAVEBECK, « L’exercice des compétences communautaires à Bruxelles », *C.D.P.K.*, 2008, p. 250.

49 C.A., arrêt n° 30/2000, 21 mars 2000, B.2.1., *in fine*.

La compétence en matière d'emploi des langues ne constitue donc pas, en principe, l'accessoire d'une compétence principale mais bien une compétence d'attribution. Dès lors, il convient d'opérer une distinction entre, d'une part, la « langue de l'enseignement », comprise comme celle dans laquelle l'enseignement doit être dispensé (*taalgebruik*) et, de l'autre, les « langues enseignées » ou « langues à enseigner » (*taal als leerstof*), soit celles dont l'apprentissage est prévu dans le programme scolaire⁵⁰. L'imposition de la langue à utiliser dans l'enseignement relève de la compétence en matière d'emploi des langues dans l'enseignement⁵¹, mais l'imposition de cours d'une langue particulière relève de la compétence en matière d'enseignement⁵².

La distinction revêt un grand intérêt car elle est déterminante pour identifier l'aire de compétence territoriale des décrets communautaires. Ainsi, la compétence en matière d'enseignement s'exerce-t-elle sur l'ensemble de la région linguistique correspondante et à l'égard des établissements d'enseignement francophones ou néerlandophones situés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale⁵³. À l'inverse, un décret réglant l'emploi des langues dans l'enseignement ne peut s'appliquer que sur le territoire de la région linguistique correspondante, à l'exclusion des communes à statut linguistique spécial⁵⁴. En vertu de son pouvoir résiduel, le législateur fédéral est compétent pour régler l'emploi des langues en matière d'enseignement dans la région bilingue et dans ces communes⁵⁵.

Cette dichotomie constitutionnelle entre la matière de l'enseignement et les aspects linguistiques de celle-ci a été opérée dans un souci de protection des droits linguistiques contenus dans la loi de 1963 sur l'emploi des langues en matière d'enseignement. Elle entraîne des conséquences significatives quant au champ d'application territorial des normes adoptées par les communautés.

Concevable d'un point de vue intellectuel, la distinction n'en montre pas moins toute sa relativité dans certaines de ses applications pratiques. L'obstacle qu'elle peut représenter a conduit la jurisprudence à gommer progressivement cette distinction jusqu'à faire de l'emploi des langues davantage un accessoire de la compétence communautaire en matière d'enseignement.

13. Un avis rendu le 18 avril 1991 par la section de législation du Conseil d'État avait bien illustré la porosité de la distinction. Il concernait un projet

50 Sur cette distinction, voy. le rapport fait au nom de la Commission par M. DE STEXHE, 13 mai 1970, *Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 390, p. 13 ; J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, pp. 101-105, n°s 78-85 ; M. VAN DE PUTTE et J. CLEMENT, « Vernieuwingen in de taalregeling van het onderwijs – De Grondwet en het gebruik van de talen in "kleintjesorden" tot "instellingen die de onzekerheid, de ambiguïteit en de grenzen van de kennis appreciëren" », *T.O.R.B.*, 2006-2007, pp. 223-225, n°s 4-10.

51 Art. 129, § 1^{er}, 2° et 130, § 1^{er}, 5°, de la Constitution.

52 Art. 127, § 1^{er}, al. 1^{er}, 2° et 130, § 1^{er}, 3°, de la Constitution.

53 Art. 127, § 2 Const. *Adde* : C.E., avis du 21 juin 1972, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 1971-1972, n° 7/2 ; avis du 12 mai 1985, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 1983-1984, n° 146/2.

54 Art. 129, § 2, de la Constitution.

55 J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, *op. cit.*, p. 101, n° 78.

de décret relatif aux universités de la Communauté flamande⁵⁶. Se posait alors la question de l'étendue de la compétence communautaire à l'égard des institutions universitaires localisées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. On l'a souligné : les communautés se voient en principe interdire de régler l'emploi des langues en matière d'enseignement et en matière administrative pour ces institutions. L'avant-projet de décret entendait néanmoins s'appliquer aux universités bruxelloises néerlandophones. Le Conseil d'État avait néanmoins conclu, en contradiction avec le dispositif constitutionnel⁵⁷, que les communautés pouvaient régler l'emploi des langues en matière d'enseignement à l'égard de ces institutions :

« Zoals elke grondwetsbepaling heeft de bepaling van artikel [129, § 1] van de Grondwet waarbij aan de Gemeenschappen de bevoegdheid wordt toegekend om voor bepaalde aangelegenheden het gebruik van de talen te regelen een eigen geschiedenis die bij de lezing van de grondwetsbepaling haar waarde heeft. Voor de regeling van de talen in het onderwijs is dat de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs.

De wet van 30 juli 1963 bevat voorzieningen, eensdeels, omtrent de taal waarin het onderwijs moet worden verstrekt, anderdeels, – door het opleggen van een taalkennis aan de bestuurders van de school – omtrent de taal waarin de school bestuurd wordt. Het is gekend dat beide groepen van bepalingen hun grond vonden in en gericht waren op de bescherming van de cultuur en de bevordering van de integratie van de personen wier taal niet de taal van het taalgebied is. Die grond en die doelstelling verklaren waarom de taalwet van 1963 op de universiteiten niet van toepassing werd gemaakt : men was de mening toegedaan dat, in de context van de gestelde doeleinden, daartoe geen behoefte bestond.

Uit het voorgaande mag men niet concluderen dat de universiteiten buiten het toepassingsgebied van [artikel 129, § 1] van de Grondwet zouden vallen, wel dat op het niveau van het academisch onderwijs de scheidingslijn tussen de decretale onderwijsbevoegdheid [...] en de decretale onderwijstaalbevoegdheid, minder scherp is dan die welke voor het onderwijs van een ander dan het academisch niveau uit de wet van 30 juli 1963 naar voren komt. Anders gezegd, de maatschappelijke zending van de universiteiten [...] verdraagt niet dat de basisideeën van cultuurbescherming en integratiebevordering welke aan de wet van 30 juli 1963 ten grondslag lagen, eraan in de weg zouden staan dat aan de universiteiten in meer of mindere mate zou onderwezen worden in een taal welke niet de taal van de betrokken Gemeenschap is. Op het academisch niveau kan, in vergelijking met de andere onderwijsniveaus, er meer tot de aangelegenheid van onderwijs dan tot de aangelegenheid van onderwijstaal behoren, met de gevolgen vanden dien wat de gelding van de desbetreffende decreten betreft »⁵⁸.

Ce raisonnement appelle trois observations.

56 C.E., avis du 18 avril 1991, Doc., VI. R., 1990-1991, n° 502/1.

57 Dans le même sens, voy. J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, op. cit., p. 104, qui qualifie le procédé de « stratagème heurtant la Constitution ».

58 C.E., avis du 18 avril 1991, Doc., VI. R., 1990-1991, 502/1, pp. 182 et s., ici pp. 213-214 (nous soulignons).

Tout d'abord, malgré la filiation qui peut être établie entre la législation de 1963 et le dispositif constitutionnel, on peut à tout le moins s'étonner d'une interprétation qui tend à neutraliser une limite constitutionnelle par référence au contenu d'une loi antérieure.

Ensuite, le « pragmatisme »⁵⁹ dont fait preuve ici le Conseil d'État n'est rendu possible que par le grand flou juridique au sein duquel il se meut, puisque tout en écartant la conclusion que devrait emporter une lecture littérale de l'article 129 – la prohibition de régler l'emploi des langues pour l'enseignement supérieur à Bruxelles –, il insiste sur le fait que les universités rentrent dans le champ d'application de celui-ci. Cependant, il estime que la distinction entre emploi des langues et langues enseignées serait « moins nette » au niveau de l'enseignement académique. Cet affranchissement partiel des universités des contraintes légales liées à « la protection de la culture et la promotion de l'intégration des personnes dont la langue n'est pas celle de la région » est pourtant loin d'être évident, d'un point de vue plus sociologique et politique, comme en témoignent les solutions retenues dans d'autres ordres juridiques⁶⁰ ou, en Belgique, les motifs qui ont officiellement présidé à la scission de l'Université de Louvain à la fin des années 1960.

Enfin, le raisonnement du Conseil d'État, selon lequel les prescriptions relatives à la langue administrative des universités sont indissociablement liées aux règles organiques qui leur sont imposées, aboutit à faire du règlement de l'emploi des langues un accessoire de la compétence communautaire en matière d'enseignement⁶¹.

14. Par la suite, un autre avant-projet de décret, relatif aux hautes écoles et contenant des dispositions linguistiques comparables et un champ d'application similaire, a été soumis au Conseil d'État. Celui-ci n'a plus émis d'objection⁶². D'aucuns y ont vu une confirmation des motifs ayant justifié l'avis de 1991⁶³.

Le Conseil d'État semble cependant avoir ultérieurement renoncé à la motivation retenue en 1991. Dans un avis de 2002 portant sur l'avant-projet de décret de la Communauté flamande relatif à la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre – avis partiellement donné en chambres réunies –, il a tenu un raisonnement plus classique et davantage respectueux de la lettre

59 J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, op. cit., p. 104 ; E. CLYBOUW, « Het Arbitragehof en de bamahervorming – Enkele beschouwingen bij het arrest van 23 februari 2005 », *T.O.R.B.*, 2004-2005/6, p. 515.

60 Le droit constitutionnel canadien démontre que l'opinion contraire peut parfaitement être soutenue. Voy. N. VAZ et P. FOUCHER, « The Right to Receive Public Services in Either Official Language », in M. BASTARACHE (ed.), *Languages Rights in Canada*, 2^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2004, pp. 283-284. Défendant la thèse selon laquelle l'article 20 de la Charte canadienne des droits et libertés n'impose pas le bilinguisme aux universités, ces auteurs concluent que « *the collective nature of language rights allows for differing approaches to obligations arising from section 20 [of the Charter] in the case of universities. [...] Section 16 to 23 must be interpreted so as to favour the multicultural heritage of Canadians, and a university represents a bastion of culture* ».

61 C.E., avis précité, *Doc.*, VI. R., 1990-1991, 502/1, p. 216.

62 C.E., avis du 25 octobre 1993, *Doc.*, VI. P., 1993-1994, n° 546/1, pp. 306-337.

63 E. CLYBOUW, « Het Arbitragehof en de bamahervorming – Enkele beschouwingen bij het arrest van 23 februari 2005 », op. cit., p. 514.

du prescrit constitutionnel. Il s'est contenté de rappeler la portée différente des normes adoptées sur base des articles 127, § 2, et 129, § 2, de la Constitution, invitant le législateur décréteil à mettre le champ d'application territorial de ces dispositions en conformité avec le second⁶⁴.

15. Amenée ultérieurement à se prononcer sur la constitutionnalité du même décret, la Cour constitutionnelle a toutefois tenu un raisonnement différent pour aboutir à des conclusions comparables à celles de l'avis du Conseil d'État de 1991. Interrogée sur la compatibilité de ce qui était devenu le décret de la Communauté flamande du 4 avril 2003 relatif à la restructuration de l'enseignement supérieur avec les règles répartitrices de compétences, la Cour a jugé, dans son arrêt n° 4/2005⁶⁵ :

« Les communautés peuvent, par voie de décret, fixer des critères, notamment dans le domaine de la langue, faisant apparaître, à leur estime, qu'un établissement d'enseignement de Bruxelles-Capitale appartient à l'une ou à l'autre communauté. En ce qu'elles énoncent que la langue administrative et la langue d'enseignement des établissements de l'enseignement supérieur sont le néerlandais, les dispositions attaquées doivent, en ce qui concerne les institutions d'enseignement établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, être considérées non pas comme constituant une réglementation de l'emploi des langues pour l'enseignement, au sens de l'article 129, § 1^{er}, 2°, de la Constitution, mais comme déterminant, par application de l'article 127, § 2, de la Constitution, les critères sur la base desquels les institutions d'enseignement supérieur établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale doivent, en raison de leurs activités, "être considérées comme appartenant exclusivement à" la Communauté flamande ».

Les dispositions critiquées relèvent dès lors de la compétence du législateur décréteil. Elles ne portent pas atteinte à la compétence du législateur fédéral en matière d'emploi des langues dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ni à la législation linguistique fédérale.

« Les dispositions entreprises fixent par ailleurs les conditions auxquelles l'enseignement est autorisé dans une autre langue que le néerlandais : d'une part, l'emploi d'une autre langue est autorisé pour des subdivisions de formation qui ont pour objet une langue étrangère et qui sont enseignées dans cette langue ; d'autre part, l'emploi d'une autre langue est autorisé à des conditions strictes pour des subdivisions de formation qui sont enseignées par des allophones, qui sont organisées pour les besoins d'étudiants étrangers ou dans quelques formations particulières. Ces dispositions relèvent de la compétence du législateur décréteil en matière d'enseignement dès lors qu'elles règlent elles-mêmes cet enseignement ou qu'elles sont indissociablement liées à d'autres dispositions du décret qui instaurent une nouvelle structure dans l'enseignement supérieur, cet enseignement étant intégré dans un

64 C.E., avis du 12 novembre 2002, *Doc.*, VI. P., 2002-2003, n° 1571/1, pp. 248 et s., ici p. 259.

65 C.A., arrêt n° 44/2005 du 23 février 2005. Sur cet arrêt, voy. : E. CLYBOUW, « Het Arbitragehof en de bamahervorming – Enkele beschouwingen bij het arrest van 23 februari 2005 », *op. cit.*, pp. 506-519 ; W. PAS, « De rechtspraak van het Arbitragehof over de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake onderwijs », *T.O.R.B.*, 2006-2007/2-3-4, pp. 234-243 ; M. VAN DE PUTTE et J. CLEMENT, « Vernieuwingen in de taalregeling van het onderwijs », *op. cit.*, n°s 13-14, p. 226.

contexte européen plus large. Il appert de l'élaboration des dispositions entreprises que la réglementation linguistique est dictée par le souci du législateur décentralisé de garantir une pleine participation de la Communauté flamande aux échanges internationaux en matière de recherche et d'enseignement dans un contexte européen et mondial [...] »⁶⁶.

L'idée selon laquelle le règlement de la langue administrative des universités bruxelloises peut relever non pas de l'article 129, § 1^{er}, mais de la définition des critères auxquels doivent répondre ces mêmes universités pour être considérées comme des établissements mono-communautaires d'enseignement, avait déjà été suggérée par Jan Velaers⁶⁷. Dans son avis du 18 avril 1991, le Conseil d'État avait, pour sa part, relevé, à titre subsidiaire, que la réglementation en cause pouvait être assimilée à une condition de financement⁶⁸. Il est néanmoins remarquable que ces considérants du juge constitutionnel aient une plus grande portée que ceux formulés par le Conseil d'État⁶⁹. Dans son avis de 1991, ce dernier s'efforçait de limiter ses conclusions au seul enseignement universitaire en insistant sur les missions sociétales des universités. L'arrêt de la Cour constitutionnelle ne s'embarrasse pas de ces nuances. Rien ne paraît empêcher que les communautés s'appuient sur le passage précité pour régler, au départ de l'article 127, de la Constitution, l'emploi des langues dans d'autres niveaux d'enseignement à Bruxelles et, *a fortiori*, dans les communes à facilités situées en région unilingue⁷⁰.

II.1.2. Les exigences particulières de connaissances linguistiques

C.A., n° 18/90 du 23 mai 1990

Extrait

Objectif général de la législation entreprise

B.9.1. Selon les auteurs du projet qui a abouti à la loi entreprise, l'objectif général de celle-ci est d'assurer la pacification communautaire en édictant en matière de gestion communale et en matière électorale des dispositions qui soient de nature à faciliter l'administration des communes à statut linguistique spécial, à éviter les affrontements communautaires, à permettre une participation harmonieuse des majorités et minorités linguistiques à la gestion communale et à rencontrer certains souhaits des minorités linguistiques.

B.9.2. Il apparaît que la formule retenue est un ensemble complexe de règles visant à assurer la « pacification » dans les rapports entre les communautés flamande

66 C.A., arrêt n° 44/2005 du 23 février 2005, B.12.2-13.2.

67 J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, op. cit., p. 105.

68 C.E., avis du 18 avril 1991, Doc., VI. R., 1990-1991, n° 502/1, p. 217.

69 Voy. M. VAN DE PUTTE et J. CLEMENT, « Vernieuwingen in de taalregeling van het onderwijs », op. cit., n° 14, p. 226.

70 Sous réserve du respect des garanties linguistiques existant en la matière (voy. à cet égard *infra*, sub II.1.3, n° 29).

et française prises dans leur ensemble. En dotant Comines-Warneton des mêmes règles que Fourons, le législateur a entendu, dans le souci de réaliser un équilibre communautaire, établir une symétrie en instaurant une égalité de traitement entre une commune de la frontière linguistique de la région de langue française et une commune de la frontière linguistique de la région de langue néerlandaise.

Il peut être admis que les distinctions opérées par les dispositions attaquées se justifient par l'intention de sauvegarder un intérêt public supérieur, pourvu que les mesures prises puissent être raisonnablement considérées comme n'étant pas disproportionnées à l'objectif général poursuivi par le législateur. Elles le seraient notamment si une telle sauvegarde était recherchée au prix d'une méconnaissance de principes fondamentaux de l'ordre juridique belge.

[...]

En ce qui concerne les articles 16 et 19

B.13.1. Les articles 16 et 19 de la loi entreprise concernent respectivement les connaissances linguistiques des présidents et des membres du conseil de l'aide sociale ainsi que celles des bourgmestres, échevins et conseillers communaux des communes de la frontière linguistique et des communes périphériques.

Ces mandataires, pour exercer leurs fonctions, doivent avoir la connaissance de la langue de la région linguistique dans laquelle la commune est située, qui est nécessaire à l'exercice de leur mandat. Une présomption irréfragable de connaissance est instituée à l'égard des mandataires élus directement par la population et une présomption susceptible d'être renversée est instituée à l'égard de ceux qui sont soit nommés soit élus au second degré, cette dernière présomption étant toutefois irréfragable à l'égard du président du conseil de l'aide sociale et du bourgmestre qui, entre le 1^{er} janvier 1983 et le 1^{er} janvier 1989, ont exercé leur mandat pendant au moins trois années consécutives.

B.13.2. Le fait que de telles conditions n'aient été imposées, au paragraphe 1^{er} des dispositions attaquées, que pour les communes visées aux articles 7 et 8, 3^o à 10^o, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, est en relation avec la circonstance que c'est principalement dans cet ensemble de communes qu'a existé un contentieux portant sur les connaissances linguistiques de mandataires locaux. Devant les conceptions divergentes qui s'étaient manifestées quant aux répercussions juridiques de la division en régions linguistiques sur l'emploi des langues et sur les connaissances linguistiques des mandataires locaux dans les communes précitées, le législateur a entendu assurer une sécurité juridique conforme à l'objectif de la loi entreprise précisé sous B.9.

En conséquence, les dispositions des articles 16 et 19 ne violent pas les articles [10] et [11] de la Constitution en ce qu'elles imposent des obligations de connaissances linguistiques pour les seules communes qu'elles visent.

B.13.3. Par ailleurs, la réglementation contenue dans les paragraphes 2 et suivants des dispositions entreprises, qui limite globalement, par un recours à des présomptions, les possibilités de contestation juridictionnelle des élections et nominations des mandataires visés, répond également à l'objectif général de la loi entreprise précisé sous B.9.

Ces dispositions ne peuvent être tenues pour disproportionnées par rapport à cet objectif.

B.13.4. Sans doute, les requérants font-ils valoir que ces obligations de connaissances linguistiques doivent être considérées comme une restriction, limitée à certaines communes, au droit d'élire un candidat de son choix et au droit de chaque citoyen d'accéder à des mandats publics.

À considérer cette réglementation dans son ensemble, il n'apparaît pas que soit opérée une restriction de ces droits.

Le fait qu'une présomption irréfragable s'applique à tous les mandataires élus directement par la population prouve le souci du législateur de ne limiter en rien le choix des électeurs ou l'accès des candidats à un mandat d'élu direct.

Les articles 16 et 19 ne violent pas les articles [10] et [11] de la Constitution.

C.A., n° 26/98 du 10 mars 1998

Extrait

B.3.1. L'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966 dispose :

« Tout service local établi dans les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppeem utilise exclusivement la langue néerlandaise dans les services intérieurs, dans ses rapports avec les services dont il relève ainsi que dans ses rapports avec les services de la région de langue néerlandaise et de Bruxelles-Capitale. »

B.3.2. Dans l'interprétation donnée par la juridiction *a quo*, il résulte de l'article 23 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative que le bourgmestre et les autres membres du collège des bourgmestre et échevins d'une commune visée dans cette disposition doivent utiliser exclusivement la langue néerlandaise pour introduire ou exposer un point de l'ordre du jour de la séance du conseil communal et pour répondre aux interventions des membres du conseil communal. S'ils ne le font pas, ils s'exposent aux sanctions disciplinaires visées à l'article 57 des lois coordonnées et la nullité des décisions du conseil communal qui en découlent peut être constatée, en application de l'article 58 de ces mêmes lois, si ces introductions, exposés ou réponses à des interventions peuvent être supposés avoir influencé le contenu de ces décisions.

B.3.3. Selon la commune de Linkebeek, les électeurs francophones des communes de la périphérie seraient ainsi discriminés, non seulement par rapport aux électeurs francophones de la région de langue française ou de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais également par rapport aux électeurs néerlandophones de ces mêmes communes. Ces derniers seraient en mesure d'opérer un contrôle démocratique sur l'action de leurs élus. Les élus francophones eux-mêmes subiraient un traitement discriminatoire par rapport aux élus francophones de la région de langue française ou de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et par rapport aux élus néerlandophones.

phones de ces mêmes communes en tant qu'il leur est interdit de s'exprimer dans une langue qui soit comprise de leurs électeurs.

B.3.4. Il convient tout d'abord d'observer que l'obligation d'utiliser, dans les communes périphériques, la langue de la région au cours des séances du conseil communal s'applique exclusivement au bourgmestre et aux autres membres du collège des bourgmestre et échevins et ne s'applique donc pas aux autres membres du conseil communal. Les griefs de la commune de Linkebeek manquent donc en fait en tant qu'ils concernent les conseillers communaux francophones qui ne sont ni bourgmestre ni échevin.

B.3.5.1. Il convient ensuite de constater que l'obligation faite aux bourgmestres et échevins d'utiliser le néerlandais dans les conseils communaux des communes visées à l'article 23 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative s'applique indépendamment du fait que les intéressés puissent être qualifiés de néerlandophones ou de francophones. Cette disposition n'instaure dès lors aucune différence de traitement mais applique à tous les intéressés les mêmes règles.

B.3.5.2. La critique formulée par la commune de Linkebeek doit toutefois être interprétée en ce sens que la disposition en cause ne réserve pas, à tort, un traitement différent selon que les intéressés peuvent être considérés comme néerlandophones ou comme francophones étant donné qu'il s'agit de communes périphériques dans lesquelles des « facilités » sont accordées aux francophones, au sens des articles 24 à 31 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

B.4.1. Bien que les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative prévoient à l'intention des habitants francophones des communes périphériques une réglementation particulière qui les autorise à utiliser la langue française dans leurs relations avec les services locaux et qui impose à ces services l'obligation d'utiliser la langue française dans les circonstances précisées dans ces lois, cette réglementation ne porte pas atteinte au caractère en principe unilingue de la région de langue néerlandaise à laquelle ces communes appartiennent. Ceci implique que la langue qui doit y être utilisée en matière administrative est en principe la langue néerlandaise et que des dispositions qui autorisent l'emploi d'une autre langue ne peuvent avoir pour effet qu'il soit porté atteinte à la primauté de la langue néerlandaise garantie par l'article 4 de la Constitution.

B.4.2. Concernant la discrimination alléguée des mandataires eux-mêmes, il n'est pas déraisonnable que le législateur, compte tenu du caractère unilingue de la région linguistique concernée et de la primauté garantie au néerlandais, ne permette pas aux bourgmestres et aux échevins de telles communes d'utiliser, durant les séances du conseil communal, une autre langue que le néerlandais, quand ils introduisent ou commentent un point de l'ordre du jour de la séance du conseil communal ou répondent à des interventions de conseillers communaux.

B.4.3. S'agissant de la discrimination alléguée des électeurs ou habitants francophones des communes concernées, il convient d'observer que la réglementation en cause implique que les habitants qui ne comprennent pas suffisamment la langue néerlandaise pourront en effet difficilement suivre les discussions du conseil

communal. Mais, contrairement à ce que soutient la commune de Linkebeek, la disposition en cause n'empêche aucun électeur d'exercer un contrôle démocratique sur les élus.

C.A., n° 65/2006 du 3 mai 2006

Extrait

Quant à l'emploi et à la connaissance obligatoires de la langue administrative de la région linguistique

[...]

B.12. L'article 7 de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative dispose, à propos des communes périphériques :

« § 3. En matière scolaire dans les six communes :

A. La langue de l'enseignement est le néerlandais.

[...]

B. L'enseignement gardien et primaire peut être donné aux enfants en français si cette langue est la langue maternelle ou usuelle de l'enfant et si le chef de famille réside dans une de ces communes.

Cet enseignement ne peut être organisé qu'à la demande de seize chefs de famille résidant dans la commune.

La commune qui est saisie de la demande susvisée doit organiser cet enseignement.

[...] ».

B.13.1. La disposition précitée de la loi du 2 août 1963 confère aux communes périphériques une mission particulière relative à l'organisation d'un enseignement fondamental en français. La liberté d'organiser un enseignement, invoquée par les communes concernées, doit être combinée avec l'article 4 de la Constitution selon lequel la Belgique comprend quatre régions linguistiques, dont trois régions linguistiques unilingues et une région linguistique bilingue.

Cet article implique que les communes périphériques, lorsqu'elles organisent un enseignement francophone, aient également égard aux conditions mentionnées dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative tant en ce qui concerne l'emploi des langues qu'en ce qui concerne les exigences linguistiques auxquelles sont subordonnées la nomination et la promotion du personnel enseignant. En effet, le système des facilités ne porte pas atteinte au caractère en principe unilingue de la région de langue néerlandaise, à laquelle les communes périphériques appartiennent.

B.13.2. Les obligations qui sont imposées, en matière d'emploi des langues et de connaissances linguistiques, à ceux qui souhaitent exercer une fonction de membre du personnel enseignant d'une école communale francophone d'enseignement fondamental dans les communes périphériques, sont propres à la fonction postulée par l'enseignant concerné. La liberté d'enseignement n'empêche pas que des conditions supplémentaires, comme, en l'espèce, l'emploi et la connaissance de la langue

administrative, soient imposées en vertu des considérations mentionnées ci-dessus, qui sont nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation communale, à laquelle on accède en tant que membre du personnel.

B.14. L'article 24, § 1^{er}, de la Constitution n'est dès lors pas violé.

B.15. La Cour doit également contrôler les articles 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, 23 et 27 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative au regard de l'article 30 de la Constitution, qui énonce :

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

B.16. Les mesures en cause sont contenues dans les articles 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, et 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative et elles règlent l'emploi des langues pour les actes de l'autorité publique. Il est donc satisfait aux conditions fixées à l'article 30 de la Constitution en vue de régler l'emploi des langues.

Pour les raisons exprimées en B.13.1, il ne peut être reproché au législateur de n'avoir pas concilié la liberté fondamentale de l'individu d'employer la langue de son choix avec le bon fonctionnement de l'organisation administrative locale lorsqu'il a réglé l'emploi des langues en matière administrative.

L'article 27 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative ne règle pas l'emploi des langues mais prescrit une condition en matière de connaissances linguistiques pour ceux qui peuvent être nommés ou promus à une fonction ou un emploi dans les services locaux des communes périphériques. L'article 27 est un corollaire nécessaire de l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative et n'est par conséquent pas davantage contraire à l'article 30 de la Constitution.

B.17. En ce qui concerne le contrôle exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 24 – et en particulier avec son paragraphe 4 – et avec l'article 30 de la Constitution, la Cour doit examiner la différence de traitement évoquée dans les questions préjudicielles uniquement en ce qui concerne l'emploi et la connaissance de la langue administrative des membres du personnel enseignant des écoles communales francophones d'enseignement fondamental des communes périphériques, qui doivent apporter la preuve de la connaissance de la langue administrative et de la langue de l'enseignement, d'une part, et des membres du personnel enseignant d'autres écoles communales d'enseignement fondamental, qui doivent uniquement fournir la preuve de la connaissance de la langue de l'enseignement, d'autre part.

B.17.2. La différence de traitement repose sur un critère objectif : le statut linguistique particulier, au sein d'une région linguistique unilingue, de la commune où est établie l'école communale d'enseignement fondamental dont relèvent les membres du personnel enseignant.

B.17.3. Le régime d'emploi des langues imposé par l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative et l'exigence de connaissances linguistiques,

inscrite à l'article 27 de cette loi, qui y est liée pour les membres du personnel enseignant des écoles communales francophones d'enseignement fondamental des communes périphériques sont pertinents pour réaliser l'objectif poursuivi par le législateur, qui consiste à faire primer la langue de la région linguistique. Cet objectif découle de la répartition du territoire en quatre régions linguistiques, dont trois régions linguistiques unilingues.

L'argument selon lequel les membres du personnel enseignant des écoles communales francophones d'enseignement fondamental des communes périphériques devraient uniquement maîtriser la langue de l'enseignement, en l'espèce le français, omet que la langue administrative et la langue de l'enseignement ne coïncident pas, alors que tel est bien le cas pour les autres membres du personnel enseignant des écoles communales d'enseignement fondamental qui font l'objet de la comparaison. Cette différence est la conséquence de l'octroi de facilités en matière d'enseignement aux parents et enfants francophones, mentionné en B.12. L'octroi de ces facilités ne peut avoir pour effet qu'il soit porté atteinte aux exigences relatives à l'emploi de la langue de la région linguistique et à la connaissance linguistique obligatoire dans les services de ces communes en général et à l'égard du personnel enseignant des écoles communales francophones d'enseignement fondamental établies sur le territoire de ces communes en particulier.

B.17.4. Le régime d'emploi de la langue néerlandaise et de connaissance linguistique obligatoire inscrit aux articles 23 et 27 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative n'est pas disproportionné par rapport au but poursuivi par le législateur. Il peut être admis que les membres du personnel enseignant d'écoles communales francophones d'enseignement fondamental dans les communes situées en région de langue néerlandaise, telles que les communes périphériques, emploient le néerlandais « dans leurs rapports avec les services dont ils relèvent et dans leurs rapports avec les services de la région de langue néerlandaise et de Bruxelles-Capitale ». Il n'est pas davantage disproportionné de leur imposer une connaissance linguistique qui doit leur permettre de satisfaire à leurs obligations en matière d'emploi des langues.

Les articles 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, 23 et 27 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11, lus ou non en combinaison avec les articles 24, § 4, et 30 de la Constitution.

C.C., n° 101/2008 du 10 juillet 2008

Extrait

I. Quant à la violation des règles répartitrices de compétence

En ce qui concerne la violation des articles 39 et 128, § 1^{er}, de la Constitution et des articles 5, § 1^{er}, II, 3^o, et 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

[...]

B.8. Le Gouvernement de la Communauté française estime que le législateur régional flamand a outrepassé ses compétences, d'une part, en prévoyant, aux articles 6, 7 et 8 du décret du 15 décembre 2006, que le locataire ou le candidat-locataire d'un logement social doit prouver sa disposition à apprendre le néerlandais pour accéder au logement et pour le conserver et d'autre part, en disposant, à l'article 16 du même décret, que le Gouvernement flamand peut prendre des mesures stimulantes à l'égard des personnes à qui cette condition ne s'impose pas, parce qu'elles étaient déjà locataires d'un logement social au moment de l'entrée en vigueur du décret, pour leur permettre néanmoins d'y satisfaire. Il considère que, par ces dispositions, le législateur régional poursuit en réalité un objectif d'intégration des personnes qui ne maîtrisent pas le néerlandais, parmi lesquelles se trouvent notamment des personnes immigrées, ce qui relève de la compétence des communautés.

B.9.1. D'après l'exposé des motifs, le décret s'inscrit dans la mise en œuvre de la politique flamande du logement. Un des objectifs poursuivis par celle-ci est l'amélioration constante de la qualité de la vie dans les quartiers, la promotion de l'intégration des habitants dans leur environnement social et la promotion de chances égales pour chacun. Un des moyens mis en œuvre à cette fin est l'encouragement de la mixité sociale. Dans cette optique, la 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 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 824/1, p. 5).

B.9.2. L'avant-projet de décret soumis à l'avis du Conseil d'État annonçait, dans son article 1^{er}, que le décret réglait une matière « régionale et communautaire » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 824/1, p. 33), en raison de la présence dans le texte d'obligations en matière d'apprentissage de la langue et d'inscription dans le parcours d'intégration civique organisé par le décret du 28 février 2003. La section de législation du Conseil d'État a considéré que « cette manière de voir ne [pouvait] être suivie ». Il a estimé que « l'obligation visée est en effet une obligation à laquelle il doit être satisfait pour pouvoir être inscrit en qualité de candidat-locataire ou pour pouvoir louer une habitation sociale de location, et s'inscrit par conséquent dans le cadre de la compétence de la Région flamande en matière de logement » (*ibid.*, p. 49).

Afin de se conformer à cet avis du Conseil d'État, le législateur décrétaal a adopté les dispositions attaquées au titre de ses compétences régionales, en application de l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.10.1. La circonstance qu'une norme décrétaale, adoptée par le législateur régional dans l'exercice de ses compétences, peut avoir pour effet de contribuer à la réalisation d'un objectif par ailleurs poursuivi par le législateur communautaire dans l'exercice de ses compétences propres ne peut entraîner, à elle seule, une violation des règles répartitrices de compétence par le législateur régional. Il en irait toutefois autrement si, en adoptant une telle mesure, le législateur régional rendait impossible ou exagérément difficile l'exercice, par le législateur communautaire, de ses compétences.

B.10.2. En l'espèce, le législateur régional flamand, en vertu de sa compétence en matière de logement, a pu adopter des dispositions qui règlent l'accès au logement social, notamment pour prévoir que les locataires et candidats-locataires doivent faire la preuve de leur volonté d'apprendre le néerlandais, dès lors qu'une connaissance minimale par tous les locataires de la langue utilisée par les services du bailleur contribue à améliorer la communication avec ceux-ci et en conséquence la qualité de l'habitat pour l'ensemble des habitants des logements concernés.

La circonstance que l'apprentissage du néerlandais pourra également avoir un effet positif sur les possibilités d'intégration sociale et professionnelle des personnes concernées, et par conséquent sur les objectifs poursuivis par la Communauté flamande en matière d'intégration des personnes immigrées, ne saurait faire obstacle à l'exercice, par la Région, de sa compétence en matière de logement.

C.C., n° 28/2015 du 12 mars 2015
C.C., n° 68/2016 du 11 mai 2016

Extrait

B.1. [...] L'article 19^{quater} du décret du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné et des centres subventionnés d'encadrement des élèves [...], tel qu'il a été inséré par l'article VIII.34 du décret du 8 mai 2009 relatif à l'enseignement XIX et complété par l'article VII.18 du décret du 9 juillet 2010 relatif à l'enseignement XX, dispose :

« Si la langue administrative n'est pas la même langue que la langue d'enseignement, le membre du personnel appartenant à une fonction de sélection ou de promotion du personnel directeur et enseignant, à un service d'encadrement pédagogique, à la fonction de collaborateur administratif ou à une fonction du personnel administratif, doit maîtriser la langue administrative au niveau B1 du Cadre européen commun de Référence pour Langues.

Si la langue administrative n'est pas la même langue que la langue d'enseignement, le membre du personnel n'étant pas visé à l'alinéa premier doit maîtriser la langue administrative au niveau A2 du Cadre européen commun de Référence pour Langues.

Un membre du personnel remplit les exigences linguistiques en matière de langue administrative, s'il est porteur d'un titre obtenu dans la langue administrative auprès d'un établissement d'enseignement néerlandophone agréé, financé ou subventionné par la Communauté flamande ».

[...]

B.7. L'article 19^{quater}, en cause, du décret sur le statut du personnel de l'enseignement subventionné concerne spécifiquement le personnel des établissements d'enseignement dans lesquels la langue administrative n'est pas la même que la langue d'enseignement et impose des conditions de connaissance linguistique aux personnes désignées à titre temporaire dans un établissement d'enseignement subventionné par l'autorité flamande. Aux termes de l'article 31, alinéa 1^{er}, du

décret sur le statut du personnel de l'enseignement subventionné, cette condition de connaissance linguistique s'applique également aux membres du personnel nommés à titre définitif. La disposition en cause ne règle pas une matière relevant de l'enseignement.

B.8.1. La Cour doit examiner si le règlement de ces connaissances linguistiques pour les enseignants des écoles libres subventionnées relève de la compétence de régler l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics.

B.8.2. Dans les matières pour lesquelles le Constituant n'a pas attribué la compétence de régler l'emploi des langues soit au législateur fédéral, soit aux législateurs communautaires, la compétence de régler une matière déterminée comprend celle d'imposer des connaissances linguistiques à la condition qu'existe un lien suffisamment étroit entre la matière concernée et les exigences en cause et à la condition que ces exigences n'aillent pas au-delà de ce qui peut être considéré comme nécessaire pour l'accomplissement raisonnable des tâches concernées.

B.8.3. Il n'en va pas de même dans les matières pour lesquelles le Constituant a attribué la compétence de régler l'emploi des langues à un législateur déterminé. En effet, la compétence de régler la connaissance des langues est, en principe, le corollaire de la compétence de régler l'emploi des langues. Il appartient à l'autorité compétente pour régler l'emploi des langues de déterminer également le niveau de connaissance linguistique requis pour pouvoir satisfaire aux obligations en matière d'emploi des langues et de déterminer la manière dont la preuve de la connaissance linguistique exigée peut être rapportée. Lorsque le législateur fédéral est compétent, en vertu de la Constitution, pour régler l'emploi des langues dans une matière déterminée, il l'est également pour régler la connaissance linguistique dans cette matière. De même, lorsque les communautés sont compétentes, en vertu de la Constitution, pour régler l'emploi des langues dans une matière déterminée, elles le sont également pour régler la connaissance linguistique dans cette matière.

B.9.1. Il s'ensuit que la compétence, visée à l'article 129, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution, de régler "l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics" comprend également la compétence d'imposer, en cette matière, des connaissances linguistiques aux enseignants.

B.9.2. En ce qu'elle impose la connaissance d'une langue déterminée à des enseignants, la disposition en cause relève de la compétence de régler l'emploi des langues pour l'enseignement prévue par l'article 129, § 1^{er}, 2^o, et § 2, de la Constitution. En effet, dès lors que le Constituant a désigné un législateur compétent pour régler l'emploi des langues dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics sur un territoire déterminé, les conditions de connaissance linguistiques (*sic*) imposées aux enseignants en cette matière doivent être considérées comme un corollaire nécessaire de cette compétence.

[...]

B.11. Dès lors que la compétence de régler l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements d'enseignement créés, subventionnés ou reconnus

par les pouvoirs publics et qui sont situés dans les communes à statut linguistique spécial revient, en vertu de l'article 129, § 2, de la Constitution, au législateur fédéral, le législateur décréteil n'est pas compétent pour adopter la disposition en cause. Cette disposition n'est dès lors pas conforme à l'article 129, § 2, de la Constitution.

Observations

A. L'emploi et la connaissance de la langue officielle par les mandataires locaux

16. Au sens des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, les mandataires locaux n'étaient pas, en tant que tels, assujettis aux obligations qu'elles créent. Ils ne constituent un « service » que dans les hypothèses où ils agissent comme autorité administrative⁷¹. Tel est, par exemple, le cas du bourgmestre qui prend une ordonnance de police ou de l'échevin qui procède à un mariage.

Depuis l'adoption de l'article 4 de la Constitution, cette affirmation doit être conciliée avec la portée normative que le juge administratif et le juge constitutionnel confèrent à cette disposition. Même si leurs jurisprudences respectives divergent sur certains points, il n'en demeure pas moins qu'ils s'accordent pour y voir la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue ou du caractère bilingue de la région⁷².

La jurisprudence des chambres néerlandophones de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a toutefois largement contribué à conférer une portée relativement large à l'article 4. Elle a débuté en 1973 avec l'arrêt *Germis*⁷³, et fut suivie, en une décennie, de multiples décisions convergentes⁷⁴ qui en élargirent les conséquences.

71 Art. 1^{er}, § 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées. Voy. C.A., arrêt n° 17/86 du 26 mars 1986, 3.B.4.c.

72 Voy. l'arrêt précité n° 17 du 26 mars 1986, 3.B.6. Le Conseil d'État affirmait déjà cette primauté dans un avis rendu en 1972 sur un projet de loi « portant statut du canton de la Voer » (C.E., avis du 5 septembre 1972, *Doc. parl.*, Ch. repr., 1971-1972, n° 282/5, p. 2).

73 C.E., *Germis*, arrêt n° 15.990 du 17 août 1973.

74 Voy. C.E., arrêt *Deffense*, n° 17.414 du 3 février 1976, ; arrêt *Carlier*, n° 19.522 du 20 mars 1979 ; arrêt *Verheyden*, n° 22.186 du 6 avril 1982 ; arrêts *Commune de Rhode-Saint-Genèse et Bautmans*, n° 23.282 et n° 23.283 du 24 mai 1983 ; arrêt *Commune de Kraainem et Van Campen*, n° 23.284 du 24 mai 1983 ; arrêt *Walraet*, n° 23.658 du 8 novembre 1983 ; arrêt *Motte*, n° 26.941 du 30 septembre 1986 ; arrêt *Walraet*, n° 26.942 du 30 septembre 1986 ; arrêt *Broers*, n° 26.943 du 30 septembre 1986, ; arrêt *Happart*, n° 26.944 du 30 septembre 1986 ; arrêt *Peeters*, n° 26.944 du 30 septembre 1986. Sur ces arrêts rendus le 30 septembre 1986, qui rejettent l'autorité de pans entiers de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité n° 17/86, voy., entre autres, H. DUMONT, « La fonction de juger les activités des pouvoirs politiques, fonction juridictionnelle ou politique ? », *Journ. Proc.*, n° 62 1985, pp. 25-29 ; H. DUMONT, « La frontière entre droit et politique n'est plus la même des deux côtés de la frontière linguistique », *Journ. Proc.*, n° 92, 1986, pp. 13-15 ; R. LALLEMAND et G. SOUMERYN, « Les arrêts linguistiques du Conseil d'État, un exemple extraordinaire de juge législateur », *J.T.*, 1986, pp. 717-723 et s. ; Y. LEJEUNE, « Les connaissances linguistiques requises d'une autorité ou d'un mandataire public communal », *R.R.D.*, 1986, pp. 319-334 ; J.-C. SCHOLSEM, « Conseil d'État et Cour d'arbitrage : Dissonances », *Ann. Fac. Dr. Liège*, 1987, pp. 31 et s. ; R. SENELE, « L'affaire dite "Happart" ou la déraison belge », *Journ. Proc.*, n° 93, 1986, pp. 8-9 ; M. UYTENDAELE, « Les obligations linguistiques des mandataires politiques », *C.H. CRISP*, n° 1150, 1987.

Cette jurisprudence et les déchaînements politiques qui s'en sont suivis, spécialement dans le contexte de l'affaire *Happart*, ont été à l'origine de la démission du gouvernement fédéral Martens VI et d'une crise gouvernementale longue de 182 jours⁷⁵.

Le législateur fédéral s'est alors essayé à un exercice de synthèse. La Cour constitutionnelle n'y a pas décelé d'inconstitutionnalité. Huit ans plus tard, elle a aussi clarifié sa position quant à l'emploi des langues par les conseillers communaux des communes à statut spécial.

17. La loi du 9 août 1988, dite de « pacification communautaire »⁷⁶, a prévu une obligation de connaissance de la langue de la région linguistique dans le chef des mandataires locaux (conseiller, échevin, bourgmestre, ...) des communes périphériques et des communes de la frontière linguistique⁷⁷. Cette obligation est toutefois atténuée par des présomptions de connaissances linguistiques garantissant les droits politiques des personnes directement élues au suffrage universel. Dans les communes à statut spécial précitées, l'élection ou la nomination à un mandat public fait naître une présomption de connaissance de la langue requise : présomption irréfragable pour les mandataires élus directement par la population⁷⁸, et réfragable à l'égard de ceux qui sont nommés ou élus au second degré⁷⁹.

Les chambres réunies du Conseil d'État avaient rendu un avis divisé sur l'avant-projet de loi⁸⁰, notamment sur la constitutionnalité de la présomption irréfragable de connaissance linguistique et la compatibilité du champ d'application territorial très ciblé des mesures avec la règle d'égalité.

Le juge constitutionnel a dû, à son tour, se prononcer sur ces griefs.

75 Sur les origines, son déroulement et son dénouement, voy., entre autres, X. MABILLE, « La crise gouvernementale », *C.H. CRISP*, n° 1176, 1987 ; J. BRASSINNE et X. MABILLE, « La crise gouvernementale », *C.H. CRISP*, nos 1198-1199, 1988 ; F. DELPÉREE, « Stratégies de crise (9 novembre 1987-9 mai 1988) », *J.T.*, 1988, pp. 525-535. Sur les antécédents de la question des Fourons, voy., entre autres, « Le problème des Fourons de 1962 à nos jours », *C.H. CRISP*, n° 859, 1979 ; M. HEREMANS et P. VERJANS, « Les origines de la querelle fouronnaise », *C.H. CRISP*, n° 1019, 1983.

76 Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (*M.B.*, 13 août 1988). Sur cette loi, voy., entre autres, E. CEREXHE et X. DELGRANGE, « Les connaissances linguistiques des mandataires communaux », *J.T.*, 1989, pp. 153-160 ; J. CLEMENT, « Constitutionele beoordeling van de wet van 9 augustus 1988 over taalkennis van gemeentelijke overheidsmandatarissen », *R.W.*, 1988-1989, pp. 1388 et s. ; A. BEIRLAEN, « Recente ontwikkelingen in verband met het faciliteitenprobleem », *ibid.*, pp. 59-75.

77 Art. 72bis, § 1^{er}, NLC, qui concerne « les communes visées aux articles 7 et 8, 3^o à 10^o » des lois coordonnées ; art. 68bis de la loi électorale communale ; art. 25ter de la loi organique du 8 juillet 1976 sur les centres publics d'aide sociale.

78 Il s'agit, en toute hypothèse, des conseillers communaux mais aussi – fait nouveau – des échevins et membres du conseil du C.P.A.S. des communes périphériques et de Comines-Warneton et Fourons. La loi de pacification communautaire modifie, en effet, la loi communale et la loi électorale communale, en prévoyant notamment l'élection directe de ceux-ci.

79 Sur requête d'un autre membre du conseil communal qui doit apporter la preuve d'« indices graves », déduits « d'une décision juridictionnelle, de l'aveu du mandataire ou de l'exercice de ses fonctions comme autorité administrative individuelle » (art. 72bis, § 2, *in fine*, de la nouvelle loi communale).

80 C.E., avis du 15 juin 1988, *Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 371/1, p. 38.

18. Par son arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990⁸¹, il a rejeté les différentes critiques portant sur le respect de la règle d'égalité, jugeant la construction motivée par la poursuite d'un objectif légitime – sur l'importance duquel elle s'étend – et traduite par des mesures « raisonnablement [...] pas disproportionnées », ce test n'étant nullement détaillé⁸². À propos de l'objectif légitime, elle juge :

« Selon les auteurs du projet qui a abouti à la loi entreprise, l'objectif général de celle-ci est d'assurer la pacification communautaire en édictant en matière de gestion communale et en matière électorale des dispositions qui soient de nature à faciliter l'administration des communes à statut linguistique spécial, à éviter les affrontements communautaires, à permettre une participation harmonieuse des majorités et minorités linguistiques à la gestion communale et à rencontrer certains souhaits des minorités linguistiques.

Il apparaît que la formule retenue est un ensemble complexe de règles visant à assurer la « pacification » dans les rapports entre les communautés flamande et française prises dans leur ensemble. En dotant Comines-Warneton des mêmes règles que Fournons, le législateur a entendu, dans le souci de réaliser un équilibre communautaire, établir une symétrie en instaurant une égalité de traitement entre une commune de la frontière linguistique de la région de langue française et une commune de la frontière linguistique de la région de langue néerlandaise.

Il peut être admis que les distinctions opérées par les dispositions attaquées se justifient par l'intention de sauvegarder un intérêt public supérieur, pourvu que les mesures prises puissent être raisonnablement considérées comme n'étant pas disproportionnées à l'objectif général poursuivi par le législateur. Elles le seraient notamment si une telle sauvegarde était recherchée au prix d'une méconnaissance de principes fondamentaux de l'ordre juridique belge »⁸³.

D'une telle méconnaissance – et, partant, d'une disproportion « raisonnablement » avérée –, il n'est toutefois pas question en l'espèce.

19. L'élection directe des échevins dans seulement huit communes à statut spécial, vise quant à elle, « à assurer dans [ces] communes [...] le développement de relations harmonieuses entre membres de la majorité linguistique et membres de la minorité linguistique, en associant ceux-ci à l'exercice des compétences du collège » et appellent dès lors la même conclusion⁸⁴. *Mutatis mutandis*, elle vaut également pour l'élection directe des membres du conseil de l'aide sociale⁸⁵. Le fait que des présomptions de connaissance de la langue de la région linguistique soient instituées uniquement pour les communes

81 C.A., arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990.

82 Cette remarque s'applique à l'ensemble du raisonnement de la Cour exposé aux points B.7. à B.15.

83 Arrêt n° 18/90 précité, B.9.1.-B.9.2.

84 *Ibid.*, B.11.4.

85 *Ibid.*, B.12.2.

périphériques et deux communes de la frontière linguistique – à l'exclusion des dix-neuf autres communes à statut spécial – :

« est en relation avec la circonstance que c'est principalement dans cet ensemble de communes qu'a existé un contentieux portant sur les connaissances linguistiques de mandataires locaux. Devant les conceptions divergentes qui s'étaient manifestées quant aux répercussions juridiques de la division en régions linguistiques sur l'emploi des langues et sur les connaissances linguistiques des mandataires locaux dans les communes précitées, le législateur a entendu assurer une sécurité juridique conforme à l'objectif [précité] »⁸⁶.

Cet objectif s'identifie à la sauvegarde d'un intérêt public supérieur. « En conséquence », les dispositions ne violent pas la règle constitutionnelle d'égalité et de non-discrimination. Le recours à des présomptions, « qui limite globalement [...] les possibilités de contestation juridictionnelle des élections et nominations », fait l'objet d'un constat de non-violation tout aussi elliptique⁸⁷. De manière générale, la Cour s'approprie le souci d'« équilibre » mis en avant par le législateur, donnant l'impression de considérer qu'il se suffit à lui-même⁸⁸.

20. La Cour a également examiné la question d'une éventuelle violation des règles répartitrices de compétences. Il était reproché au législateur d'avoir adopté la loi entreprise à la majorité ordinaire, et non à la majorité spéciale qui, en vertu de la révision de la Constitution adoptée trois semaines auparavant, s'impose à toute modification des règles relatives à l'emploi des langues dans les communes à statut spécial. Ce procédé avait fait l'objet de vertes critiques d'une partie des membres de la section de législation du Conseil d'État qui soulignèrent que « c'est la loi linguistique qui est la loi la mieux appropriée pour déterminer les conditions de connaissances linguistiques [des mandataires communaux] ». La thèse du Gouvernement selon laquelle les modifications concernaient la législation organique des C.P.A.S. et la loi électorale communale, et non les lois sur l'emploi des langues, fut ainsi qualifiée de « manifestement inconciliable avec le contenu des dispositions envisagées » et « d'une crédibilité limitée »⁸⁹.

De manière surprenante, la Cour a réfuté cette thèse et a jugé que les dispositions entreprises « ne règlent pas l'emploi des langues en matière administrative »⁹⁰. Elle a estimé que, malgré l'imposition par les dispositions attaquées de la connaissance de la langue de la région à l'ensemble des mandataires locaux, celles-ci le font « comme condition de l'exercice de

⁸⁶ *Ibid.*, B.13.2.

⁸⁷ *Ibid.*, B.13.3.

⁸⁸ Pour une opinion comparable, voy. M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 1093, n° 965.

⁸⁹ C.E., avis du 15 juin 1988, *Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 371/1, p. 43.

⁹⁰ C.A., arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990, B.16.3.2.

leur mandat » au sens de l'article 8 de la Constitution. Or, la « fixation de conditions nécessaires à l'exercice de mandats publics » relevait à l'époque, « en ce qui concerne l'institution communale et l'agencement organique des C.P.A.S. », de la compétence exclusive du législateur fédéral⁹¹ ordinaire. Cette requalification pour le moins audacieuse⁹² bénéficie depuis 2001 aux législateurs régionaux, qui ont hérité des compétences relatives aux élections communales et provinciales, sans préjudice des dispositions de la loi de pacification communautaire.

21. Les années 1990 ont permis d'assister à un apaisement progressif des tensions autour de l'interprétation des obligations linguistiques des mandataires locaux. L'intervention du Constituant et du législateur de 1988, et l'arrêt rendu par la Cour d'arbitrage sur la loi de pacification communautaire ont, à cet égard, joué un rôle déterminant. Des questions sont néanmoins restées ouvertes, au premier rang desquelles celle de l'emploi des langues par les conseillers communaux.

Cette question a été tranchée par la Cour dans son arrêt n° 26/98 du 10 mars 1998, rendu sur une question préjudicielle posée par le Conseil d'État concernant l'article 23 des lois coordonnées. L'affaire portait sur l'ordre du jour de la séance du conseil communal de la commune de Linkebeek du 7 mai 1990. La plupart des points qu'il comptait avaient été introduits, par le bourgmestre ou un échevin, à la fois en néerlandais et en français. Les mandataires avaient répondu aux questions posées par les conseillers communaux en néerlandais et en français, selon la langue utilisée par ceux-ci. Le surlendemain, le ministre flamand des Affaires intérieures et de la Fonction publique annulait huit des dix décisions prises en conseil, au motif d'une violation de l'article 23 des lois coordonnées. La commune avait alors introduit un recours en annulation contre cette décision ministérielle⁹³.

Le Conseil d'État avait interrogé la Cour sur une éventuelle incompatibilité de l'article 23 avec la règle d'égalité et de non-discrimination, dans l'interprétation qu'en retenait le ministre⁹⁴. La commune estimait que cet article instaurait une double discrimination :

- entre les électeurs francophones des communes périphériques et ceux de la région bilingue ou de la région de langue française, et par rapport aux électeurs néerlandophones des mêmes communes, qui peuvent « opérer

91 *Ibid.*, B.16.3.1. Depuis 2001, cette conclusion est dépassée : il s'agit depuis lors du législateur régional.

92 Le Gouvernement reconnaissait lui-même que les dispositions du projet prévoyant l'obligation de connaître la langue officielle (art.25ter de la loi organique des C.P.A.S. et 68bis de la loi électorale communale) constituaient une « loi interprétative » des lois coordonnées et que, à ce titre, elles ne « modifiaient » pas ces lois. Il reconnaissait en outre qu'à l'avenir « ces dispositions législatives interprétatives [...] ne pourront plus être modifiées que par une loi adoptée à la majorité [spéciale] » (C.E., avis précité du 15 juin 1988, p. 43).

93 C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 59.101 du 17 avril 1996.

94 C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 66.229 du 14 mai 1997.

un contrôle démocratique sur l'action de leurs élus », ce qui, pour la commune, ne semblerait pouvoir se faire que si l'usage de la langue minoritaire est toléré ;

- entre les élus francophones et néerlandophones des communes périphériques, mais aussi par rapport à ceux des régions précitées en ce qu'il leur est interdit « de s'exprimer dans une langue qui soit comprise de leurs électeurs »⁹⁵.

22. Deux enseignements de l'arrêt de réponse retiennent ici l'attention.

Le premier porte sur la compatibilité de l'obligation faite aux bourgmestres et échevins d'utiliser le néerlandais dans les conseils communaux au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Cette obligation « s'applique indépendamment du fait que les intéressés puissent être qualifiés de néerlandophones ou de francophones »⁹⁶. Puisqu'aucune différence de traitement n'existe, la Cour considère que la question qui lui est dévolue doit être comprise comme reprochant au législateur fédéral de ne pas avoir traité différemment des personnes se trouvant dans une situation objectivement différente, en raison du fait qu'elles résident dans une commune périphérique⁹⁷. À cette question reformulée, la Cour répond qu'aucune des deux discriminations alléguées ne se vérifie. Pour celle qui frapperait les mandataires publics, « il n'est pas déraisonnable que le législateur, compte tenu du caractère unilingue de la région [...] et de la primauté garantie au néerlandais, ne permette pas aux bourgmestres et aux échevins » d'utiliser une autre langue quand ils introduisent ou commentent un point ou répondent à des interventions de conseillers⁹⁸. Quant à celle qui défavoriserait électeurs ou habitants francophones de ces mêmes communes, s'il faut admettre que l'article 23 des lois coordonnées a pour conséquence que les « habitants qui ne comprennent pas suffisamment la langue néerlandaise » peuvent avoir du mal à suivre les discussions du conseil, la disposition en cause n'empêche aucun électeur d'exercer un contrôle démocratique sur les élus. Cette disposition ne viole donc pas les articles 10 et 11 de la Constitution⁹⁹.

Le second enseignement porte sur l'existence d'une éventuelle « immunisation » des conseillers communaux de certaines communes. La loi de pacification communautaire a confirmé que les mandataires locaux dans leur ensemble doivent avoir une connaissance opérationnelle de la langue officielle de la région. En même temps, l'élection ou la nomination à un mandat public fait naître une présomption de connaissance de cette langue. Présomption

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*, B.3.5.1.

⁹⁷ C.C., arrêt n° 26/98 du 10 mars 1998, B.3.5.2.

⁹⁸ *Ibid.*, B.4.2.

⁹⁹ Voy. égal. l'arrêt par lequel le Conseil d'État reçoit la réponse de la Cour et rejette le recours : C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 97.257 du 29 juin 2001.

qui, dans huit des vingt-sept communes à statut spécial – dont les communes périphériques –, ne peut être renversée en ce qui concerne les personnes élues directement. Dans les faits, il peut donc advenir que des élus maîtrisant mal – voire ignorant – la langue officielle bénéficient de cette protection. À l'occasion du rejet de l'un des griefs de la requérante, la Cour juge :

« l'obligation d'utiliser, dans les communes périphériques, la langue de la région au cours des séances du conseil communal s'applique exclusivement au bourgmestre et aux autres membres du collège des bourgmestre et échevins et ne s'applique donc pas aux autres membres du conseil communal »¹⁰⁰.

Si, dans cet arrêt, la Cour a jugé que les « autres membres du conseil communal » ne sont pas tenus d'utiliser la langue de la région durant les séances du conseil, c'est parce qu'à son estime, les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative ne considèrent pas les mandataires publics appelés à siéger dans un organe collégial comme des « services » au sens de leur article 1^{er}, « sauf dans la mesure où de tels mandataires agissent en tant qu'autorités administratives individuelles », et qu'on ne peut par ailleurs « déduire de l'article [4] de la Constitution que celui-ci imposerait directement, par son effet propre, des obligations en matière d'emploi des langues ou une exigence de connaissance linguistique dans le chef des mandataires publics »¹⁰¹.

L'affirmation doit être bien comprise. Elle ne remet pas en cause l'interprétation, désormais bien établie, des rapports entre l'unilinguisme officiel et les droits reconnus aux minorités linguistiques, dans certaines communes, par les lois coordonnées. Bien au contraire, la Cour réaffirme les acquis de près de trois décennies de fédéralisation de l'État et de jurisprudence :

« Bien que les lois coordonnées [...] prévoient à l'intention des habitants francophones des communes périphériques une réglementation particulière qui les autorise à utiliser la langue française dans leurs relations avec les services locaux et qui impose à ces services l'obligation d'utiliser la langue française dans les circonstances précisées dans ces lois, cette réglementation ne porte pas atteinte au caractère en principe unilingue de la région de langue néerlandaise à laquelle ces communes appartiennent. Ceci implique que la langue qui doit y être utilisée en matière administrative est en principe la langue néerlandaise et que des dispositions qui autorisent l'emploi d'une autre langue ne peuvent avoir pour effet qu'il soit porté atteinte à la primauté de la langue néerlandaise garantie par l'article 4 de la Constitution »¹⁰².

100 *Ibid.*, B.3.4.

101 C.A., arrêt n° 17/86 du 26 mars 1986, 3.B.4.c et 3.B.6. Voy. à cet égard *supra*, n° 2 et n° 11.

102 *Ibid.*, B.4.1.

B. L'emploi et la connaissance de la langue officielle par certains membres du personnel enseignant et par les (candidats-) locataires sociaux

23. En vertu des articles 6 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement (communes à statut spécial, hors périphérie¹⁰³) et 7, § 3, de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative (communes périphériques¹⁰⁴), un enseignement maternel et primaire minoritaire (« dans une autre langue nationale ») doit être organisé par les autorités communales, dès lors que seize « chefs de famille », y résidant et ne trouvant pas un tel enseignement dans un rayon de quatre kilomètres, en font la demande¹⁰⁵.

À l'occasion de son arrêt n° 65/2006 du 3 mai 2006, la Cour constitutionnelle a jugé que la seconde de ces dispositions – mais ses enseignements peuvent être étendus à la première – « confère aux communes périphériques une mission particulière relative à l'organisation d'un enseignement fondamental en français », propos immédiatement nuancé par le fait que la « liberté d'organiser un enseignement, invoquée par les communes concernées, doit être combinée avec l'article 4 de la Constitution selon lequel la Belgique comprend quatre régions linguistiques, dont trois [...] unilingues »¹⁰⁶.

Pour la Cour, cet article implique que « les communes périphériques, lorsqu'elles organisent un enseignement francophone, aient également égard aux conditions mentionnées dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative tant en ce qui concerne l'emploi des langues qu'en ce qui concerne les exigences linguistiques auxquelles sont subordonnées la nomination et la promotion du personnel enseignant »¹⁰⁷. Ceci tient au fait que « le système des facilités ne porte pas atteinte au caractère en principe unilingue de la région de langue néerlandaise », à laquelle ces communes appartiennent¹⁰⁸.

24. Dans cette affaire, la Cour était notamment interrogée par le Conseil d'État sur la compatibilité des articles 23 et 27 des lois coordonnées avec la liberté d'enseignement et la liberté linguistique (article 24, § 1^{er}, et 30 de la Constitution).

103 Biéville, Espierre-Helchin, Fourons, Herstappe, Messines et Renaix.

104 Drogenbos, Crainhem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem.

105 Sur les écoles minoritaires, voy., entre autres, N. BONBLED et P. VANDERNOOT, « Les droits des minorités », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, n° 60-78, pp. 1716-1738 ; M. VAN DE PUTTE et J. CLEMENT, « Vernieuwingen in de taalregeling van het onderwijs », *op. cit.*, n°s 34-39, pp. 231-233.

106 C.A., arrêt n° 65/2006 du 3 mai 2006, B.13.1.

107 *Ibid.*

108 *Ibid.*

L'article 23 dispose que tout service local établi dans l'une des six communes périphériques doit utiliser exclusivement la langue néerlandaise dans les services intérieurs, dans ses rapports avec les services dont il relève ainsi que dans ses rapports avec les services de la région de langue néerlandaise et de Bruxelles-Capitale.

L'article 27, alinéa 1^{er}, des mêmes lois, qui vise à ce qu'il soit satisfait à ces exigences, dispose que, dans les services locaux des communes périphériques, nul ne peut être nommé ou promu à une fonction ou à un emploi s'il ne connaît la langue néerlandaise et que les examens d'admission et de promotion ont lieu également dans cette langue.

À suivre la Cour, si l'article 23 règle bien l'emploi des langues, tel n'est pas le cas de l'article 27 qui règle les connaissances linguistiques imposées à celles et ceux qui désirent exercer une fonction de membre du personnel enseignant dans une école communale francophone d'enseignement fondamental dans les communes périphériques.

Elle juge, d'abord, que la liberté d'enseignement n'est pas violée, car celle-ci tolère des « conditions supplémentaires »¹⁰⁹, comme l'imposition de l'emploi et de la connaissance de la langue administrative car il en va d'une nécessité pour le « bon fonctionnement de l'organisation communale, à laquelle on accède en tant que membre du personnel communal ».

On le perçoit : l'enchevêtrement des compétences relatives à l'emploi des langues en matière administrative et d'enseignement est ici particulièrement prégnant. La Cour se dispense toutefois de tout contrôle de proportionnalité de l'exigence de connaître une autre langue que celle dans laquelle l'enseignement est dispensé.

Ce même contrôle fait défaut au regard de l'article 30 de la Constitution. Selon la Cour :

« L'article 27 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative ne règle pas l'emploi des langues mais prescrit une condition en matière de connaissances linguistiques pour ceux qui peuvent être nommés ou promus à une fonction ou un emploi dans les services locaux des communes périphériques. L'article 27 est un corollaire nécessaire de l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative et n'est par conséquent pas davantage contraire à l'article 30 de la Constitution ».

Si elle confirme ainsi son attachement à la distinction entre « emploi » et « connaissance » des langues, le raisonnement laisse pour le moins à désirer. En constatant que l'article 27 « ne règle pas l'emploi des langues » – ce qui prête déjà à discussion –, elle aurait dû conclure que l'article 30 n'était pas d'application.

La seconde affirmation est encore moins intelligible. Ainsi, puisque l'article 27 (qui ne règle pas l'emploi des langues) est un « corollaire nécessaire »

109 C.A., arrêt n° 65/2006 du 3 mai 2006, B.13.2.

de l'article 23 (qui règle l'emploi des langues), il ne viole donc pas l'article 30 de la Constitution (qui garantit pourtant la liberté linguistique).

Ce n'est qu'à l'occasion de son contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution que la Cour développe davantage le test de proportionnalité qui lui permet de répondre une troisième fois par la négative aux questions qui lui étaient adressées, toujours sur la base de son raisonnement distinguant entre exigences d'emploi et exigence de connaissance d'une langue et considérant que la seconde conditionne l'effectivité de la première, quand bien même la langue de l'enseignement ne serait pas la même que celle utilisée en matière administrative. Elle admet cependant qu'il était disproportionné de ne pas avoir adapté à la nature des fonctions exercées par les instituteurs de ces écoles communales francophones le niveau de connaissance de la langue de la région linguistique légalement requis lors de l'examen auquel ils sont soumis en tant qu'agents communaux¹¹⁰.

25. Le recours à la distinction entre emploi et connaissance d'une langue, et plus encore l'appréhension de la seconde comme « corollaire » d'une compétence principale – jusqu'ici, les connaissances linguistiques n'étaient pas distinguées de la compétence en matière d'emploi des langues par la jurisprudence de la Cour – sont, par la suite, devenus un appui confortable pour justifier l'imposition de connaissances linguistiques dans des domaines tout à fait étrangers aux compétences d'attribution en matière d'emploi des langues, alors que les articles 30 et 129 de la Constitution semblent interdire que l'emploi des langues soit réglé dans d'autres domaines que ceux qu'ils désignent.

Le cas le plus frappant, à ce jour, demeure celui de l'arrêt n° 101/2008 du 10 juillet 2008 rendu dans l'affaire du *Wooncode*, à l'occasion de laquelle la Cour a validé l'imposition d'une telle exigence par une autorité régionale dans le cadre de ses procédures d'octroi d'un logement social bien que la Constitution et les lois prises en vertu de celle-ci ne confèrent *aucune* compétence linguistique aux régions.

Il s'agissait particulièrement des articles 6 à 8 du décret du 15 décembre 2006 portant modification du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement disposant que le (candidat-)locataire doit prouver sa « disposition à apprendre le néerlandais », afin d'accéder au logement et de le conserver.

26. L'un des moyens soulevés arguait d'une violation des articles 39 (compétences des régions) et 128, § 1^{er}, de la Constitution *juncto* l'article 5 de la LSRI (matières communautaires personnalisables, particulièrement la politique d'accueil et d'intégration des immigrants) de la Constitution.

110 C.A., arrêt n° 65/2006 du 3 mai 2006, B.26. et B.27.

La Cour s'en remet à la qualification retenue par le législateur décrétal, inscrivant le décret dans la mise en œuvre de la politique flamande du logement.

Elle juge ainsi, d'une part, que la circonstance qu'un décret adopté « par le législateur régional dans l'exercice de ses compétences, peut avoir pour effet de contribuer à la réalisation d'un objectif par ailleurs poursuivi par le législateur communautaire dans l'exercice de ses compétences propres ne peut entraîner, à elle seule, une violation des règles répartitrices de compétence par le législateur régional ». Tel serait, par contre, le cas si, ce faisant, « le législateur régional rendait impossible ou exagérément difficile l'exercice, par le législateur communautaire, de ses compétences ».

D'autre part, le législateur régional a pu, dans le cadre de sa politique du logement, adopter les dispositions critiquées « dès lors qu'une connaissance minimale par tous les locataires de la langue utilisée par les services du bailleur contribue à améliorer la communication avec ceux-ci et en conséquence la qualité de l'habitat pour l'ensemble des habitants des logements concernés »¹¹¹.

27. Quels que soient les griefs que l'on peut formuler à l'encontre de la reconnaissance prétorienne de compétences accessoires en matière d'emploi des langues, malgré le système d'attribution de compétences exclusives mis en place par les articles 30 et 129 de la Constitution, il faut bien constater que la Cour constitutionnelle a persisté dans cette voie et confirmé depuis lors sa jurisprudence. Elle s'est même essayée à une œuvre de synthèse à l'occasion d'un arrêt relatif, une fois encore, à l'emploi et la connaissance des langues par certains membres du personnel enseignant subventionné.

Le contentieux portait sur l'article 19^{quater} du décret flamand du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné et des centres subventionnés d'encadrement des élèves, qui disposait :

« Si la langue administrative n'est pas la même langue que la langue d'enseignement, le membre du personnel appartenant à une fonction de sélection ou de promotion du personnel directeur et enseignant, à un service d'encadrement pédagogique, à la fonction de collaborateur administratif ou à une fonction du personnel administratif, doit maîtriser la langue administrative au niveau B1 du Cadre européen commun de Référence pour les Langues.

Si la langue administrative n'est pas la même langue que la langue d'enseignement, le membre du personnel n'étant pas visé à l'alinéa premier doit maîtriser la langue administrative au niveau A2 du Cadre européen commun de Référence pour les Langues.

Un membre du personnel remplit les exigences linguistiques en matière de langue administrative, s'il est porteur d'un titre obtenu dans la langue administrative auprès d'un établissement d'enseignement néerlandophone agréé, financé ou subventionné par la Communauté flamande ».

111 C.C., arrêt n° 101/2008 du 10 juillet 2008, B.10.2.

La Cour était interrogée par le Conseil d'État sur la compatibilité de cette disposition avec l'article 129, § 2, de la Constitution, dès lors qu'elle s'appliquait indistinctement dans l'ensemble de la région de langue néerlandaise, en ce compris dans les communes à statut linguistique spécial.

Elle juge, par son arrêt n° 28/2015 du 12 mars 2015, que dans ces communes, le législateur fédéral est seul compétent pour régler l'emploi des langues tant en matière administrative qu'en matière d'enseignement et qu'une modification aux règles sur l'emploi des langues dans ces deux matières ne peut être adoptée que par une loi spéciale¹¹². Elle réaffirme que cette double compétence, qu'elle appartienne à l'autorité fédérale ou aux communautés, doit être distinguée des compétences matérielles respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et, entre autres, de la compétence des communautés en matière d'enseignement¹¹³. Elle estime toutefois qu'il lui revient de vérifier si le règlement de ces connaissances linguistiques pour les enseignants des écoles libres subventionnées relève de la compétence de régler l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics.

Elle opère, à cet effet, une distinction entre les matières « pour lesquelles le Constituant n'a pas attribué la compétence de régler l'emploi des langues soit au législateur fédéral, soit aux législateurs communautaires » et celles « pour lesquelles le Constituant a attribué la compétence de régler l'emploi des langues à un législateur déterminé ». Dans les premières, malgré l'article 30 de la Constitution, « la compétence de régler une matière déterminée comprend celle d'imposer des connaissances linguistiques à la condition qu'existe un lien suffisamment étroit entre la matière concernée et les exigences en cause et à la condition que ces exigences n'aillent pas au-delà de ce qui peut être considéré comme nécessaire pour l'accomplissement raisonnable des tâches concernées ». Dans les secondes, « la compétence de régler la connaissance des langues est, en principe, le corollaire de la compétence de régler l'emploi des langues » et il revient à l'autorité compétente pour régler l'emploi des langues de « déterminer également le niveau de connaissance linguistique requis pour pouvoir satisfaire aux obligations en matière d'emploi des langues et de déterminer la manière dont la preuve de la connaissance linguistique exigée peut être rapportée »¹¹⁴.

En l'espèce, la Cour conclut que le législateur fédéral est territorialement compétent pour « régler la connaissance linguistique dans cette matière » dans les communes à statut spécial et que, par conséquent, la disposition litigieuse

112 C.C., arrêt n° 28/2015 du 12 mars 2015, B.3.3.

113 Arrêt précité, B.3.4.

114 Arrêt précité, B.8.2. et B.8.3.

viole l'article 129, § 2, de la Constitution. Elle annulera ultérieurement cette même disposition pour la même raison¹¹⁵.

II.1.3 La protection des minorités et l'intangibilité des garanties linguistiques existantes

C.A., arrêt n° 54/96 du 3 octobre 1996

Extrait

B.7.1. Dans le cadre de leur compétence en matière culturelle, les communautés peuvent prendre toute initiative pour la promotion de la culture et pour concrétiser le droit de chacun à l'épanouissement culturel défini à l'article 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution.

Ce faisant, elles doivent avoir égard à la répartition exclusive de compétence territoriale que la Constitution établit, en Belgique, en matière culturelle (article 127, § 2, de la Constitution).

B.7.2. Cette délimitation ne signifie pas, en raison de la nature même de la promotion de la culture, que la compétence communautaire en cette matière cesse d'exister au seul motif que les initiatives prises peuvent produire des effets en dehors de la région qui, dans le domaine des matières culturelles, a été confiée aux soins de la communauté concernée conformément à l'article 127 de la Constitution. Toutefois, ces effets extraterritoriaux potentiels des mesures de promotion de la culture ne peuvent contrarier la politique culturelle de l'autre communauté. La délimitation territoriale n'empêche pas davantage que chacun – indépendamment de la région linguistique où il se trouve – a le droit à l'épanouissement culturel qu'il choisit librement.

B.8.1. La question se pose néanmoins de déterminer si la disposition attaquée a pour objet la promotion de la culture par la Communauté française ou si elle a une autre finalité.

B.8.2. La première disposition budgétaire attaquée autorise le Gouvernement de la Communauté française à accorder une aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial.

Telle qu'elle est conçue et rédigée, cette disposition permet, entre autres, de financer des associations francophones situées dans les communes périphériques, toutes situées dans la région de langue néerlandaise, et dans les communes de la frontière linguistique qui sont également situées dans cette région linguistique. Il s'agit de communes dans lesquelles l'article 129, § 2, de la Constitution reconnaît l'existence de minorités et pour lesquelles la législation contient des mesures de protection de ces minorités.

De par la définition de son champ d'application *ratione loci*, cette disposition ne peut pas être considérée comme visant la promotion de la culture par la Commu-

115 C.C., arrêt n° 68/2016 du 11 mai 2016.

nauté française ; elle s'analyse en revanche comme une mesure de protection de la minorité francophone établie dans ces communes.

B.9. Il appartient à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, d'assurer la protection des minorités, garantie entre autres par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ni la Constitution, ni les lois de réformes institutionnelles n'instituent les Communautés flamande, française et germanophone protectrices respectivement des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les régions linguistiques unilingues de Belgique dont la langue n'est pas la leur. Elles ne les autorisent pas à intervenir dans ces régions linguistiques, en ce domaine, de façon unilatérale.

C.C., n° 101/2008 du 10 juillet 2008

Extrait

En ce qui concerne la violation de l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

B.12.1. Le premier moyen pris par le Gouvernement de la Communauté française vise, en sa première branche, les articles 6, 7, 8, 10 et 14 du décret du 15 décembre 2006 en ce qu'ils insèrent respectivement l'article 92, § 3, alinéa 1^{er}, 7°, l'article 93, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, l'article 95, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, et l'article 102bis dans le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement. Il vise également l'article 16 du décret du 15 décembre 2006.

B.12.2. La partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées violent l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné ou non avec l'article 30 de la Constitution, en ce que pour pouvoir entrer en ligne de compte pour un logement social situé dans les communes périphériques et les communes de la frontière linguistique, les candidats-locataires et les locataires sont obligés de démontrer qu'ils sont disposés à apprendre le néerlandais.

B.13.1. L'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les décrets, règlements et actes administratifs ne peuvent porter préjudice aux garanties existantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition dont bénéficient les francophones dans les communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, ainsi que celles dont bénéficient les néerlandophones, les francophones et germanophones dans les communes citées à l'article 8 des mêmes lois ».

B.13.2. Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition indiquent qu'elle « vise à garantir aux communes de la périphérie et aux communes à facilités que les garanties existant actuellement seront maintenues intégralement, même après la régionalisation de la loi communale organique et électorale » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 21), et que, par l'utilisation du terme « garanties », le législateur visait « l'ensemble des dispositions actuellement en vigueur qui organisent un régime spécifique au profit des particuliers cités dans le texte et, de manière générale, toute disposition qui peut être identifiée comme protégeant les particuliers et,

notamment, les mandataires publics dans les communes visées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 50-1280/3, p. 10).

B.13.3. L'article 30 de la Constitution dispose :

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

B.14. Les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative sont applicables aux bailleurs d'habitations sociales de location qui sont des « services » au sens de l'article 1^{er} de ces lois.

B.15. En imposant aux locataires et aux candidats-locataires l'obligation de démontrer qu'ils sont disposés à apprendre le néerlandais, le législateur décréteil, comme le relève également la section de législation du Conseil d'État dans son avis relatif à l'avant-projet de décret, ne règle pas l'emploi des langues (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 824/1, pp. 49 et 50), de sorte qu'en raison de son objet, le décret attaqué ne pourrait pas, en principe, porter atteinte aux facilités linguistiques accordées aux particuliers par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

La Cour examinera néanmoins si le décret, en imposant cette obligation, porte atteinte aux garanties dont bénéficient les francophones dans les communes citées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

B.16. L'article 92, § 3, alinéa 1^{er}, 7°, l'article 93, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, et l'article 95, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, disposent explicitement que l'obligation pour le locataire ou le candidat-locataire d'une habitation sociale de prouver qu'il a la volonté d'apprendre le néerlandais est imposée « sans porter préjudice aux facilités linguistiques ». L'exposé des motifs précise à ce sujet :

« Le projet de décret prévoit une disposition distincte [...] pour les francophones qui occupent un logement locatif social dans les communes périphériques ou de la frontière linguistique situées dans la région de langue néerlandaise. La condition selon laquelle il faut être disposé à apprendre le néerlandais vaut également pour ces personnes. L'imposition de la condition d'être disposé à apprendre le néerlandais ne porte pas atteinte aux facilités linguistiques. [...]

Par conséquent, l'imposition de la condition d'être disposé à apprendre le néerlandais ne prive en aucun cas les francophones de leurs facilités linguistiques dans les communes de la frontière linguistique et de la périphérie. Les francophones peuvent encore toujours, dans ces communes, demander à chaque fois au bailleur d'être traités en français » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 824/1, pp. 19-20).

B.17.1. Il découle de ce qui précède que, selon la volonté expresse du législateur décréteil, les bailleurs d'habitations sociales de location qui sont des services au sens de l'article 1^{er} des lois sur l'emploi des langues en matière administrative doivent, pour ce qui concerne les communes périphériques et les communes à facilités, se conformer aux lois coordonnées aussi bien, d'une part, dans leurs rapports oraux et écrits avec les locataires ou candidats-locataires qui souhaitent se

prévaloir des facilités linguistiques qui leur sont accordées que, d'autre part, en ce qui concerne les avis, communications et formulaires destinés au public ainsi que les autres documents qu'ils utilisent le cas échéant.

B.17.2. Pour les candidats-locataires et locataires francophones établis dans les communes à facilités, cela signifie que les avis et communications qui sont destinés au public et qui émanent des bailleurs visés ci-dessus doivent être établis non seulement en néerlandais mais également en français. C'est également le cas dans les communes périphériques pour les formulaires utilisés par les bailleurs (article 11, § 2, et article 24, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative).

Si les candidats-locataires ou locataires établis dans les communes à facilités le demandent, les contacts écrits et oraux avec les bailleurs visés ci-dessus doivent se dérouler en français (article 12 et article 25 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative). Les certificats, déclarations et autorisations délivrés dans les communes périphériques par les bailleurs doivent être établis en français si les candidats-locataires ou locataires le demandent (article 26 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative). La même réglementation s'applique aux certificats délivrés par les bailleurs dans les communes de la frontière linguistique (article 14 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative).

Les actes qui sont délivrés, le cas échéant, par ces bailleurs doivent être établis en français dans les communes périphériques visées à l'article 28 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, à la demande des candidats-locataires ou locataires. Dans les autres communes périphériques et dans les communes de la frontière linguistique, les actes sont établis en néerlandais mais tout intéressé peut s'en faire délivrer gratuitement une traduction certifiée exacte en français, valant expédition ou copie conforme (article 13, § 1^{er}, et article 30 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative).

Les dispositions en cause ne portent donc pas atteinte aux garanties dont bénéficient les francophones en vertu de ces lois dans les communes mentionnées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

B.18.1. Par ailleurs, 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 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.

B.18.2. Dans son mémoire, le Gouvernement flamand précise, comme l'a fait le rapport sur le décret attaqué (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 824/5, p. 12), que les dispositions attaquées créent une obligation de moyen et non une obligation de résultat.

À cet égard, l'article 92, § 3, alinéa 1^{er}, 7°, l'article 93, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, et l'article 95, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, disposent que le Gouvernement flamand arrête les modalités pour constater cette volonté d'apprendre le néerlandais.

Ces « modalités », qu'il appartiendra au juge compétent de contrôler, ne peuvent donc aboutir à créer pour les francophones des communes à facilités une obligation de résultat d'apprendre le néerlandais. Elles ne peuvent impliquer l'obligation pour les francophones des communes à facilités de démontrer la connaissance de la langue néerlandaise, ni la faculté pour l'autorité de vérifier cette connaissance, comme condition mise à la location d'une habitation sociale.

B.19. Il découle de ce qui précède que les dispositions attaquées ne portent pas atteinte aux garanties dont jouissent les locataires ou les candidats-locataires francophones qui occupent ou qui souhaitent obtenir une habitation sociale située sur le territoire d'une des communes citées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, en vertu des dispositions existantes lors de l'entrée en vigueur de l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le moyen pris de la violation de cette dernière disposition, lue isolément ou combinée avec l'article 30 de la Constitution, n'est pas fondé.

C.E. (ass. gén.), arrêt *Caprasse*, n° 227.775 du 20 juin 2014

Extrait

[...]

14.1. En prenant l'arrêté attaqué, la partie adverse met en œuvre sa compétence en matière de nomination des bourgmestres des communes de la Région flamande. Lors de l'exercice de cette compétence, elle est tenue de respecter la législation fédérale et en particulier les règles légales relatives à l'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques. Si, ce faisant, une interprétation de ces règles légales s'impose, elle peut effectivement les interpréter. Le seul fait d'avoir donné une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne peut donc pas être reproché à la partie adverse.

La circonstance que l'article 84 de la Constitution prévoit que l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi n'y change rien, une telle interprétation par voie d'autorité faisant défaut en l'espèce.

14.2. Comme il a déjà été observé ci-dessus, l'arrêté attaqué considère que la requérante ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour être nommée bourgmestre, parce qu'elle n'est pas disposée, lorsqu'il s'agit de l'envoi des convocations électorales, à respecter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative dans l'interprétation que lui donne l'autorité de tutelle.

À cet égard, l'arrêté attaqué se base sur une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative exposée par le ministre flamand des Affaires intérieures dans ses circulaires précitées BA-97/22 du 16 décembre 1997 et BA-2005/03 du 8 juillet 2005, qui s'adressent toutes les deux aux gouverneurs

de province et ensuite « pour information » – en ce qui concerne la première circulaire – aux collèges des bourgmestre et échevins et – en ce qui concerne la deuxième circulaire – aux collèges des bourgmestre et échevins, aux présidents des centres publics d'action sociale, aux présidents des structures de coopération intercommunale, aux organes représentatifs des cultes reconnus et aux députations permanentes.

Il n'en résulte toutefois pas que ces circulaires feraient également l'objet du présent recours, ni que l'arrêté attaqué appliquerait les circulaires précitées avec pour effet, selon la requérante, que l'illégalité éventuelle de celles-ci impliquerait que le Conseil d'État doit en écarter l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution.

L'argument de la requérante selon lequel les circulaires précitées auraient dû être soumises à la section de législation du Conseil d'État n'est dès lors pas pertinent.

14.3. La deuxième branche du moyen ne peut pas être accueillie.

15.1. Dans la troisième branche du moyen, la requérante conteste essentiellement le fondement matériel adéquat de l'arrêté attaqué.

15.2. Dans la mesure où la requérante conteste dans le moyen l'interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative que la partie adverse adopte dans l'arrêté attaqué – du moins en ce qui concerne l'envoi des convocations électorales –, le Conseil d'État constate ce qui suit.

Dans l'exercice de ses pouvoirs, entre autres pour l'exercice de la tutelle ordinaire ou la nomination des bourgmestres, le gouvernement régional est conduit à interpréter les législations communautaires et fédérales.

Comme il a été constaté au point 14.2 ci-dessus, l'arrêté attaqué ne fait pas application des circulaires BA-97/22 du 16 décembre 1997 et BA-2005/03 du 8 juillet 2005, précitées.

Il doit cependant être constaté que la partie adverse fait application de principes d'interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, en particulier des dispositions de cette loi applicables aux communes périphériques. Elle reproche à la requérante de se disposer à envoyer les convocations électorales en français alors que cette dernière a, selon elle, l'obligation de les envoyer en néerlandais et d'en délivrer un exemplaire en français seulement dans le cas où un intéressé en ferait postérieurement la demande.

Le moyen saisit donc le Conseil d'État de l'interprétation des dispositions de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative qui s'appliquent aux communes périphériques.

Il s'agit en particulier d'interpréter les dispositions suivantes :

« Section 4

Communes périphériques

Sous-section 1

Dispositions communes à toutes les communes périphériques.

[...]

Article 25. Les mêmes services emploient dans leurs rapports avec un particulier la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le néerlandais ou le français.

[...]

Article 26. Les services susmentionnés rédigent en néerlandais ou en français, selon le désir de l'intéressé, les certificats, déclarations et autorisations délivrés aux particuliers.

[...]

Sous-section 2

Dispositions particulières aux services locaux établis à Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel

Article 28. Dans les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel, les actes sont rédigés en néerlandais ou en français, selon le désir de l'intéressé.

[...] ».

L'article 25 précité fait état de « la langue que l'intéressé utilise » et les articles 26 et 28 mentionnent « le désir de l'intéressé ».

L'article 25 ne précise pas la manière selon laquelle l'administration acquiert la connaissance de la langue que l'intéressé utilise. Les articles 26 et 28 ne précisent pas de quelle manière « le désir de l'intéressé » que les documents et actes visés dans ces dispositions lui soient délivrés en néerlandais ou en français doit être notifié à l'administration ni de quelle manière correcte l'administration peut ou doit constater ce désir.

Pour vérifier la portée de ces dispositions, il convient de les situer dans le contexte plus large de la réglementation linguistique en Belgique.

Dans son arrêt n° 26/98 du 10 mars 1998, la Cour d'arbitrage (actuellement : Cour constitutionnelle) a déclaré à propos de ladite réglementation linguistique ce qui suit :

« B.4.1. Bien que les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative prévoient à l'intention des habitants francophones des communes périphériques une réglementation particulière qui les autorise à utiliser la langue française dans leurs relations avec les services locaux et qui impose à ces services l'obligation d'utiliser la langue française dans les circonstances précisées dans ces lois, cette réglementation ne porte pas atteinte au caractère en principe unilingue de la région de langue néerlandaise à laquelle ces communes appartiennent. Ceci implique que la langue qui doit y être utilisée en matière administrative est en principe la langue néerlandaise et que des dispositions qui autorisent l'emploi d'une autre langue ne peuvent avoir pour effet qu'il soit porté atteinte à la primauté de la langue néerlandaise garantie par l'article 4 de la Constitution ».

Plus récemment, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 124/2010 du 28 octobre 2010 (motif B.12.), déduit de l'article 16bis de la LSRI la volonté du législateur spécial « de réaliser un équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge », « qui constitue un élément fondamental de l'équilibre institutionnel de l'État belge » et considéré que s'imposait

« tant aux législateurs régionaux qu'aux législateurs communautaires, le respect des garanties en faveur des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les communes à statut linguistique spécial ».

Il en ressort que l'interprétation des droits des personnes qui résident dans les communes périphériques et qui souhaitent, dans leurs rapports avec l'autorité communale, l'utilisation du français doit être conciliable avec la primauté du néerlandais dans ces communes et avec la volonté du constituant et du législateur spécial qui a toujours été d'affirmer le caractère unilingue de la région de langue néerlandaise, tout en permettant aux particuliers des communes périphériques d'utiliser la langue française dans leurs rapports avec l'autorité communale. Concilier cet unilinguisme avec les facilités ainsi reconnues nécessite donc un juste équilibre entre les intérêts en présence.

Dans ce contexte, d'une part, une large interprétation de ces droits, préconisée par la requérante, selon laquelle les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français reçoivent automatiquement à nouveau les documents en français par la suite jusqu'à la fin de leurs jours n'est pas conciliable avec cette primauté ; d'autre part, l'interprétation préconisée par le Gouvernement flamand qui consiste à exiger de l'intéressé une démarche spécifique chaque fois qu'il souhaite bénéficier de l'usage du français, restreint de manière disproportionnée les droits garantis aux articles 25, 26 et 28, précités.

Ces deux interprétations sont donc contraires au droit.

Afin de respecter à la fois la primauté du néerlandais dans la région unilingue néerlandaise et les droits garantis aux particuliers des communes périphériques aux articles 25, 26 et 28, précités, il faut considérer que, à défaut de demande spécifique du particulier lors d'un contact verbal ponctuel ou relativement à un document déterminé, ce qui est toujours possible, l'autorité communale doit se référer à la connaissance qu'elle a de la langue du particulier, mais que celui-ci doit porter son désir d'être servi en français à la connaissance de l'administration à intervalle régulier raisonnable. L'autorité communale doit se référer à ce choix, dont elle ne peut prendre connaissance qu'au moyen d'une lettre que le particulier envoie à l'administration communale ou y dépose à cette fin. Ce choix s'applique pendant un délai raisonnable, à savoir pendant une période de quatre ans, à compter de la réception ou du dépôt de la lettre visée à l'administration communale. Après l'expiration de ce délai de quatre ans, le particulier peut renouveler son choix par une lettre adressée à l'administration communale, chaque fois pour une nouvelle période de quatre ans. L'administration communale doit chaque fois, sans délai, envoyer un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné.

Il s'ensuit que ni l'interprétation préconisée par la requérante, ni l'interprétation préconisée par la partie adverse ne sont actuellement admissibles.

Observations

A. La protection des minorités linguistiques dans les communes à statut spécial

28. Le cadre territorial dans lequel s'inscrivent les règles répartitrices des compétences pour l'emploi des langues a été rappelé plus haut. Le principe de territorialité a également été consacré par la Cour constitutionnelle dans les autres domaines de compétences communautaires, tels que l'enseignement, ce dont témoignent notamment certains arrêts déjà évoqués.

Tel est également le cas en matière culturelle, et la Cour a d'ailleurs eu l'occasion de le souligner expressément, en considérant dans le premier arrêt annoté qu'une application « personnelle » ou, à tout le moins, extraterritoriale d'un décret communautaire en matière culturelle n'était pas admissible, même au prétexte d'une protection de « ses » minorités linguistiques.

Cet arrêt n° 54/96 rendu le 3 octobre 1996 concernait le décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année 1995. À cette occasion, un crédit avait été inséré dans le programme « Aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial », destiné à subventionner une association publiant un magazine en langue française (« Carrefour ») diffusé dans les communes périphériques, toutes situées en région de langue néerlandaise. Le Parlement flamand avait introduit un recours en annulation, estimant qu'une telle disposition violait les règles répartitrices de compétences puisqu'elle utilisait un critère de localisation situant clairement les activités financées hors de l'aire de compétence territoriale de la Communauté française. Celle-ci s'était défendue en soulignant que les matières culturelles « ne sont pas localisables en un endroit précis » et qu'il serait « illusoire de vouloir [leur] assigner des limites territoriales [...], puisqu'[elles] ont justement vocation à se propager »¹¹⁶. L'exercice des compétences communautaires dans les matières culturelles procéderait ainsi « d'un objectif d'épanouissement personnel qui mérite d'autant plus d'être pris en considération, compte tenu de l'article 23 de la Constitution, de l'article 27 [PIDCP] et de l'article 15 [PIDESC] »¹¹⁷. Ainsi, la mesure entendrait « favoriser l'épanouissement culturel des habitants francophones des communes à statut linguistique

¹¹⁶ C.A., arrêt n° 54/96 du 3 octobre 1996, A.3.4.1. À ce premier arrêt a succédé une série d'autres, qui ont répété à chaque reprise les conséquences du principe de territorialité dans le domaine culturel, mais également dans le cadre des matières personnalisables (entre autres, C.C., arrêt n° 11/2009 du 21 janvier 2009, B.12.2-3.) et pour l'emploi des langues dans la sphère publique (en matière d'enseignement, voy. C.C., arrêt n° 30/2000 du 21 mars 2000, et spéc. B.5.). Voy. égal. C.E., arrêt *Communauté flamande*, n° 179.511 du 12 février 2008.

¹¹⁷ *Ibid.*, A.3.4.2.

spécial » et elle garantirait « l'efficacité, dans une société démocratique, du droit à la culture »¹¹⁸.

La Cour constitutionnelle a refusé de suivre ce raisonnement. Dix ans après avoir affirmé sans ambages qu'en matière d'emploi des langues, le Constituant a « déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale »¹¹⁹, elle confirme cette jurisprudence, non sans y apporter l'une ou l'autre nuance. Cet arrêt comporte trois enseignements.

Premier enseignement : pour contrôler la constitutionnalité de la mesure critiquée, la Cour examine la qualification qu'il convient d'en retenir au regard des règles répartitrices de compétences. Elle considère qu'en subventionnant directement des associations francophones des communes à statut spécial – soit des « communes dans lesquelles l'article 129, § 2, de la Constitution reconnaît l'existence de minorités »¹²⁰ –, la Communauté française excède sa compétence *ratione loci*. Elle ne vise pas à promouvoir la culture, mais à protéger la minorité francophone établie dans les communes à facilités de la région de langue néerlandaise¹²¹.

Or – et c'est ici le deuxième enseignement –, « ni la Constitution, ni les lois de réformes institutionnelles n'instituent les Communautés flamande, française et germanophone protectrices respectivement des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les régions linguistiques unilingues de Belgique dont la langue n'est pas la leur »¹²². En aucun cas elles ne peuvent « intervenir dans ces régions linguistiques, en ce domaine, de façon unilatérale »¹²³. La Cour réfute par conséquent toute forme de « personnalisme » qui, à l'instar des dispositions constitutionnelles et législatives adoptées par certains pays d'Europe centrale et orientale à partir des années 1990¹²⁴, entend conférer à l'« État-parent » le privilège de protéger ses « nationaux » où qu'ils résident. En effet, comme le souligne la Cour, à l'instar de la protection des autres droits fondamentaux, « [i]l appartient à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, d'assurer la protection des minorités, garantie entre autres par l'article 27 [du Pacte international relatif aux droits civils et politiques] »¹²⁵.

Troisième enseignement : le principe de parallélisme des compétences normatives et financières interdit en principe que les collectivités fédérées financent, en Belgique, des politiques dans leur sphère de compétence matérielle mais en dehors de leur aire de compétence territoriale. Certes, la Cour soutient que

118 *Ibid.*

119 C.A., arrêt n° 17 du 26 mars 1986 (*supra*, spéc. nos 2, 3 et 5).

120 *Ibid.*, B.8.2.

121 *Ibid.*, B.8.1-B.8.2.

122 *Ibid.*, B.9.

123 *Ibid.*

124 Comp. par ex. l'art. 6, § 3, de la Constitution hongroise ou encore l'art. 7a de la Constitution slovaque. Pour d'autres exemples, ainsi qu'une analyse historique et juridique de ce phénomène, voy. Commission de Venise, *Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent*, 19-20 octobre 2001, CDL-INF (2001)19.

125 C.A., arrêt n° 54/96 du 3 octobre 1996, B.9.

la disposition budgétaire attaquée n'a pas pour objet la promotion de la culture par la Communauté française mais qu'elle s'analyse, de par la définition de son champ d'application *ratione loci*, comme une mesure de protection de la minorité francophone établie dans les communes périphériques, toutes situées dans la région de langue néerlandaise, et dans des communes de la frontière linguistique qui sont également situées dans cette région linguistique. C'est donc bien le caractère extraterritorial du financement qui, à l'estime de la Cour, justifie l'incompétence matérielle de la Communauté française. Or, pareil financement extraterritorial n'engendre pas un *conflit* de compétence à proprement parler, puisqu'il n'empêche pas la Communauté flamande de prendre elle-même des mesures de protection de la minorité francophone vivant sur son sol¹²⁶ : en droit constitutionnel belge, des cofinancements par différentes collectivités fédérées sont parfaitement envisageables¹²⁷. Au vrai, l'incompétence de la Communauté française et l'annulation du crédit budgétaire sont justifiées par le fait que l'effet extraterritorial de cette mesure de promotion de la culture pourrait contrarier la politique d'intégration culturelle de la Communauté flamande¹²⁸. C'est là une interprétation extensive du principe de territorialité, qui n'est pas sans rappeler en un certain sens l'invocation du principe de loyauté fédérale.

B. L'intangibilité des garanties linguistiques existantes

29. L'arrêt précité, tout en se limitant à tirer les conséquences du fédéralisme dans un domaine particulier de la protection des droits fondamentaux¹²⁹, a également illustré, à la suite de précédents, les difficultés qui pouvaient découler de l'absence de clause garantissant que, dans l'exercice de leurs compétences propres (linguistiques ou non), les collectivités fédérées respectent les droits consacrés dans la législation fédérale.

Dans la même perspective, la classe politique francophone, échaudée par l'application, depuis 1997, des circulaires « Peeters » par le Gouvernement flamand¹³⁰, craignait en 2001 que la volonté de dévolution aux régions de l'en-

126 Sur ce dernier point, voy. M. FALLON et Y. LEJEUNE, « La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé », *op. cit.*, pp. 281-375, n° 42, pp. 324 et 325 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., *op. cit.*, n° 354, p. 429.

127 Ainsi les infrastructures touristiques dans la Région de Bruxelles-Capitale peuvent-elles être financées aussi bien par la région que par les communautés (voy. par ex. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., *op. cit.*, n° 569, p. 741).

128 Hypothèse évoquée dans l'arrêt précité, B.7.2.

129 Voy., entre autres, N. BONBLED et M. VERDUSSEN, « Les droits constitutionnels et le fédéralisme », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'État*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 247-268.

130 Entre autres, Omzendbrief BA 97/22 van 16 december 1997 betreffende het taalgebruik in gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied ; omzendbrief WEL-98/01 van 3 februari 1998 betreffende het taalgebruik in de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van het Nederlandse taalgebied ; omzendbrief BA-2005/03 betreffende het taalgebruik in de gemeenten OCMW-besturen en in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden – interpretatie en gevolgen van de arresten van de Raad van State van 23 december 2004 (*M.B.*, 8 août 2005). Ces circulaires soumettent notamment le bénéfice des garanties linguistiques dans les communes à statut spécial de la région de langue néerlandaise à la réitération expresse (et généralement écrite) d'une volonté en ce sens à chaque nouvelle interaction entre l'administré et le service concerné.

semble des pouvoirs relatifs aux collectivités décentralisées, à leurs associations et aux établissements culturels locaux ne favorise de nouvelles remises en cause des droits des locuteurs francophones dans les communes de la Région flamande à l'occasion de la transcription des accords dits de la *Saint-Polycarpe* et du *Lombard* dans les lois de réformes institutionnelles.

Pour la première fois, des exceptions aux compétences matérielles des collectivités fédérées ont donc été adoptées, tendant toutes à préserver les « droits acquis » par les minorités des différentes régions linguistiques.

L'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, de la LSRI protège ainsi les dispositions de la loi de pacification communautaire, évoquée plus haut, contre toute modification par les législateurs régionaux lorsqu'ils règlent la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions locales : il en réserve la modification au législateur fédéral¹³¹. Son 4^o, *littera a*), répercute le même souci et opère une réserve identique à la compétence régionale pour l'élection des organes provinciaux, communaux et intracommunaux.

Le 2^o de la même disposition interdit aux législateurs régionaux de changer ou rectifier les limites des communes périphériques et des communes de Comines-Warneton et de Fourons.

L'article 7 de la même loi spéciale excepte également les dispositions de la « loi de pacification communautaire » organisant un régime particulier de tutelle pour les communes de Fourons et de Comines-Warneton¹³².

En outre, l'article 16*bis*, inséré à cette occasion, limite la compétence des collectivités tant fédérées que décentralisées en leur interdisant de porter atteinte aux garanties législatives qui bénéficient aux francophones, aux néerlandophones et aux germanophones dans les communes à statut linguistique spécial. Il dispose :

« Les décrets, règlements et actes administratifs ne peuvent porter préjudice aux garanties existantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition dont bénéficient les francophones dans les communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, ainsi que celles dont bénéficient les néerlandophones, les francophones et germanophones dans les communes citées à l'article 8 des mêmes lois »¹³³.

131 Il fait de même pour les articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale (composition des collèges et conseils communaux dans Bruxelles-Capitale).

132 Art. 7, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la LSRI. Les travaux parlementaires font état d'une volonté de « bétonner les garanties existantes pour les communes de la périphérie et les communes de Comines-Warneton et de Fourons » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/7, p. 227). On pourrait encore souligner que l'article 7*bis* de la LSRI, inséré par l'article 8 de la loi spéciale de 2001, énonce que les communes doivent être traitées « de façon identique ». Sur le peu d'intérêt de cette disposition, voy. X. DELGRANGE et S. VAN DROOGENBROECK, « La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales », *A.P.T.*, 2002, p. 287 ; voy. pourtant C.C., arrêts n° 32/2003 du 25 mars 2003, B.14.5., n° 67/2018 du 7 juin 2018, B.7.5. et n° 59/2017 du 18 mai 2017, B.16.5.

133 L'interdiction formulée par l'article 16*bis* a été étendue aux actes, règlements et ordonnances des pouvoirs locaux par l'article 2, 1^o, de la loi spéciale du 19 juillet 2012 qui en complète la teneur.

Il s'agit d'une clause de sauvegarde des droits acquis. Contrairement à la terminologie utilisée à mauvais escient par le législateur¹³⁴ et une partie de la doctrine¹³⁵, il ne s'agit pas d'une application de la règle de *standstill*. Celle-ci ne s'identifie pas à une interdiction, mais bien à une obligation relative tolérant certaines « régressions » légitimes et proportionnées¹³⁶. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Peu importent les fins et les moyens : il ne peut être porté atteinte aux droits garantis à la date du 14 octobre 2012 (initialement, le 1^{er} janvier 2002¹³⁷). Les travaux parlementaires étayaient suffisamment cette affirmation¹³⁸. La totalité de ces « garanties » – dont on se garde volontairement de préciser la nature et le contenu¹³⁹ – existantes dans les communes à statut spécial est donc gelée¹⁴⁰. Le concept de « garanties » doit être interprété largement¹⁴¹. Il faut entendre l'ensemble des droits reconnus dans ces communes¹⁴², et donc pas uniquement ceux contenus dans les lois cordonnées¹⁴³. Dans l'exercice de l'ensemble de leurs compétences, les régions et communautés « ne peuvent porter préjudice » à ces garanties.

30. L'article 16bis précité a servi de norme de référence pour la première fois devant la Cour constitutionnelle dans le cadre des recours en annulation introduits à l'égard de dispositions du *Wooncode* de la Région flamande déjà évoqué plus haut, imposant aux (candidats-)locataires d'un logement social la disponibilité à apprendre le néerlandais¹⁴⁴.

On y trouve la confirmation que la réglementation d'une matière étrangère à l'emploi des langues peut bel et bien porter atteinte aux garanties des minorités linguistiques dans les communes à statut spécial. On a vu que selon la Cour, ces

134 *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 21 ; n° 2-709/7, p. 159.

135 J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, op. cit., p. 159 ; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, op. cit., n° 968, p. 1094 ; N. LAGASSE, « Les accords dits du Lombard », in *Les Accords du Lambermont et du Lombard : Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 165-172 (l'auteur va jusqu'à parler de « principe de *stand still* ») ; R. ANDERSEN et T. BOMBOIS, « Aspects constitutionnels de la décentralisation politique », in G. GUIHEUX (dir.), *La mise en œuvre de la décentralisation : étude comparée France, Belgique, Canada*, Bruxelles, Bruylant et Paris, LGDJ, 2006, pp. 101-103.

136 Voy. en général I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Athènes-Bruxelles, Ant N. Sakkoulas, 2009 ; et la jurisprudence citée par Y. LEJEUNE, op. cit., n° 325, pp. 384-386.

137 Art. 41 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

138 *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/7, p. 159 : « [...] il sera par conséquent impossible aux régions de porter préjudice aux garanties telles qu'elles existent actuellement ».

139 *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/7, p. 157 : « Mises à part les règles auxquelles il est fait expressément référence dans le projet de loi, il reviendra finalement à la Cour [constitutionnelle] et au Conseil d'État d'apprécier quelles sont les règles actuellement en vigueur que l'on doit considérer comme des garanties ».

140 Rien n'empêche, à l'inverse, que ces garanties puissent éventuellement être élargies par le législateur compétent, quel qu'il soit.

141 *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/7, p. 157 : « Le gouvernement estime qu'il convient de donner au mot "garanties" une portée large. Le mot "garanties" vise toutes les règles qui ont pour but de protéger le statut et la langue des francophones, des néerlandophones et des germanophones dans les communes précitées [...] ».

142 *Doc. parl.*, Ch. repr., 2000-2001, n° 50-1280/003, spéc. p. 10 ; Sénat, 2000-2001, n° 709/1, p. 21.

143 Entre autres, J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, op. cit., p. 159, n° 122.

144 Selon les termes du décret, « avoir la volonté d'apprendre le néerlandais. Lors de l'apprentissage du néerlandais, le but est d'atteindre un niveau correspondant à la valeur directive A.1. du Cadre européen commun de Référence pour Langues. Le Gouvernement flamand arrête les modalités pour constater cette volonté » (art. 92, § 3, al. 1^{er}, 6^e et 7^e ; art. 93, § 1^{er}, al. 2, 2^e et 3^e ; 95, § 1^{er}, al. 1^{er}, 2 et 3^e).

dispositions s'inscrivaient dans la politique régionale du logement¹⁴⁵. Toutefois, même si « en raison de son objet, le décret attaqué ne [peut] pas, en principe, porter atteinte aux facilités linguistiques accordées aux particuliers par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative », « [l]a Cour examin[e] néanmoins si le décret, en imposant cette obligation, porte atteinte aux garanties dont bénéficient les francophones dans les communes citées [...] »¹⁴⁶.

Ce qui, selon le juge constitutionnel, s'est avéré ne pas être le cas en l'espèce¹⁴⁷. Le législateur décrétoal avait expressément manifesté la volonté, dans le texte adopté et durant les travaux préparatoires, que les bailleurs d'habitations sociales, pour ce qui concerne les communes à facilités, se conforment aux lois coordonnées¹⁴⁸ et que les droits qu'elles protègent s'appliquent pleinement¹⁴⁹.

Avant 2010, on ne pouvait trouver dans la jurisprudence nulle confirmation ou infirmation de l'interprétation restrictive selon laquelle l'article 16*bis* ne s'appliquerait qu'aux normes régionales, thèse un temps avancée par une partie de la doctrine malgré le texte explicite de cette disposition. Les arrêts rendus par la Cour relatifs à la répartition des compétences pour l'inspection pédagogique – matière typiquement communautaire – dans les écoles « minoritaires » des communes périphériques et de la frontière linguistique ont rejeté cette thèse sans ambiguïté¹⁵⁰.

31. En vertu de l'article 5*bis* de la LSIB, les ordonnances, règlements et actes administratifs des institutions bruxelloises ainsi que les actes, règlements et ordonnances des pouvoirs locaux de la Région de Bruxelles-Capitale ne peuvent pas non plus porter atteinte préjudice aux garanties existantes au 14 octobre 2012 en faveur des francophones et des néerlandophones dans les communes de la région, non plus qu'au caractère bilingue de cette région linguistique.

Sont notamment considérées comme « garanties linguistiques existantes » en Région bruxelloise en faveur des francophones et néerlandophones les règles fixant le nombre de membres du Parlement bruxellois, la répartition des sièges

145 C.C., arrêt n° 101/2008 du 10 juillet 2008, B.9.1. *Addé : Doc.*, VI. P., 2005-2006, n° 824/1, p. 5. L'avant-projet se présentait comme réglant une matière mixte, à la fois régionale et communautaire, en raison de la présence d'obligations d'apprentissage de la langue, mais le Conseil d'État avait rejeté cette appréciation, considérant qu'il s'agissait d'une « obligation à laquelle il doit être satisfait pour pouvoir être inscrit en qualité de candidat-locataire ou pour pouvoir louer une habitation sociale de location », qui relève de la compétence en matière de logement (C.E., avis du 24 janvier 2006, *Doc.*, VI. P., 2005-2006, n° 824/1, pp. 49-50).

146 C.C., arrêt n° 101/2008 du 10 juillet 2008, B.15.

147 C.C., arrêt précité, B.16. et suivants.

148 C.C., arrêt précité, B.16. et B.17.1. Ainsi, les dispositions décrétales qui prévoient l'obligation d'avoir la volonté d'apprendre le néerlandais et les sanctions qui s'y attachent « ne peuvent être interprétées que comme ne s'appliquant pas aux candidats-locataires et aux locataires de logements sociaux visés par le décret attaqué, situés dans les communes de la périphérie ou de la frontière linguistique, et qui entendent bénéficier de ces facilités linguistiques » (B.37.).

149 C.C., arrêt n° 101/2008 du 10 juillet 2008, B.17.1.-B.17.2. Les dispositions attaquées ne portent pas non plus atteinte à la liberté d'emploi des langues, telle qu'elle est garantie par l'article 30 de la Constitution. Elles n'obligent nullement le (candidat-)locataire à utiliser le néerlandais, ni dans ses rapports avec les autres particuliers, ni dans ses rapports avec le bailleur de l'habitation sociale (B.18.-19.).

150 Entre autres, C.C., arrêt n° 124/2010 du 28 octobre 2010, B.9.-12. Voy. égal. C.C., arrêt n° 60/2011 du 5 mai 2011. Sur cette jurisprudence, lire not. W. PAS, « La réglementation applicable aux écoles des communes à facilités », in X. DELGRANGE, L. DETROUX et M. EL BERHOUMI (dir.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 761-782.

entre les groupes linguistiques, la composition paritaire du gouvernement et le rapport entre le nombre de secrétaires d'État régionaux appartenant à l'un ou à l'autre groupe linguistique, la procédure de sonnette d'alarme, les matières dans lesquelles les décisions sont prises à la majorité des voix dans chaque groupe linguistique, le mode d'élection des ministres, la collégialité et le consensus, la répartition des compétences entre les membres du gouvernement par groupes de matières, la motion de méfiance, la question de confiance...¹⁵¹.

Il y a lieu de souligner que ces dispositions de la LSIB ne peuvent être modifiées par ordonnances « spéciales » : l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale les exclut du domaine de l'autonomie organisationnelle, dite « constitutive », reconnue à la région.

32. À côté de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'article 16*bis*, c'est sans nul doute son application par le juge administratif qui a retenu le plus l'attention ces dernières années, ne fût-ce que parce que cette disposition a conduit l'assemblée générale du Conseil d'État à préciser – ou revoir, selon la lecture retenue – sa jurisprudence relative aux garanties linguistiques que consacrent les lois coordonnées dans les communes à statut linguistique spécial.

Il est vrai que, depuis 2008, et sans revenir ici sur les décisions de rejet des différents recours intenté contre les circulaires Peeters précitées¹⁵², le Conseil d'État avait rendu un arrêt validant expressément l'interprétation restrictive de la législation linguistique retenue par le Gouvernement flamand.

Deux recours avaient été introduits suite aux élections fédérales de 2003 contre deux arrêtés du ministre régional des Affaires intérieures qui appliquaient le contenu de ces circulaires dans le domaine des opérations électorales. Par son arrêt n° 179.511 du 12 février 2008, le Conseil d'État avait jugé que les circulaires incriminées tendaient à mettre fin à une pratique administrative qui se prévalait de l'article 25 des lois coordonnées mais heurtait la Constitution et la priorité qu'elle confère à la langue néerlandaise dans les communes périphériques, dont il déduisait une « interprétation nécessairement restrictive » du droit d'y employer le français. Selon le Conseil d'État, l'interprétation retenue par le Gouvernement flamand était donc la seule compatible avec la législation linguistique en matière administrative. Quant à la réserve de compétence fédérale inscrite à l'article 129, § 2, de la Constitution, elle n'aurait visé que les « règles » relatives à l'emploi des langues, ce qui n'inclurait pas leur interprétation, même divergente, par une communauté¹⁵³.

151 Énumération figurant dans les développements de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant modification de la LSIB, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1754/1, p. 2).

152 C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 75.039 du 10 juillet 1998 ; C.E., arrêts du 23 décembre 2004 : *Commune de Kraainem*, n° 138.860 ; *Grégoire*, n° 138.861 ; *Commune de Linkebeek*, n° 138.862 ; *Bolle Buytaers et Lenders*, n° 138.863 ; *CPAS de Linkebeek et Coppette*, n° 138.864.

153 C.E., arrêt *Commune de Wezembeek-Oppeem*, n° 184.353 du 19 juin 2008.

Cet arrêt semblait alors mettre un terme à plus de trente-cinq années d'une jurisprudence administrative constante. Seule une intervention du législateur spécial ou du Constituant paraissait de nature à infléchir ou contredire cette jurisprudence.

La Sixième Réforme de l'État a toutefois ouvert la possibilité pour les personnes privées de soumettre à l'assemblée générale du Conseil d'État le contentieux relatif à l'application de la législation linguistique en matière fédérale, ainsi qu'une procédure particulière pour la nomination des bourgmestres dans les six communes périphériques, entrées en vigueur le 14 octobre 2012, jour d'élections communales¹⁵⁴.

C'est à la suite de ces élections que l'assemblée générale a rendu le 20 juin 2014 deux arrêts *Caprasse*¹⁵⁵ et *Thiéry*¹⁵⁶ qui, sur la base de l'article 16bis de la loi spéciale, sont venus sérieusement nuancer la jurisprudence précitée quant à la fréquence avec laquelle les personnes choisissant de s'exprimer en français doivent renouveler leur demande de recevoir leurs documents administratifs dans cette langue. Elle a renvoyé dos à dos les thèses « francophone » et « néerlandophone », jugeant que « ni l'interprétation préconisée par la requérante, ni l'interprétation préconisée par la partie adverse ne sont actuellement admissibles » et entérinant une voie médiane :

« Afin de respecter à la fois la primauté du néerlandais dans la région unilingue néerlandaise et les droits garantis aux particuliers des communes périphériques aux articles 25, 26 et 28 [des lois coordonnées], il faut considérer que, à défaut de demande spécifique du particulier lors d'un contact verbal ponctuel ou relativement à un document déterminé, ce qui est toujours possible, l'autorité communale doit se référer à la connaissance qu'elle a de la langue du particulier, mais que celui-ci doit porter son désir d'être servi en français à la connaissance de l'administration à intervalle régulier raisonnable. L'autorité communale doit se référer à ce choix, dont elle ne peut prendre connaissance qu'au moyen d'une lettre que le particulier envoie à l'administration communale ou y dépose à cette fin. Ce choix s'applique pendant un délai raisonnable, à savoir pendant une période de quatre ans, à compter de la réception ou du dépôt de la lettre visée à l'administration communale. Après l'expiration de ce délai de quatre ans, le particulier peut renouveler son choix par une lettre adressée à l'administration communale, chaque fois pour une nouvelle période de quatre ans. L'administration communale doit chaque fois, sans délai, envoyer un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné ».

Le Conseil d'État a confirmé cette interprétation dans un arrêt du 30 janvier 2017¹⁵⁷.

154 Sur ce dispositif voy., entre autres, N. BONBLED, « Minorités linguistiques », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 573-590 ; M. JOASSART, « Conseil d'État », *ibid.*, pp. 253-263 ; F. BOUHON, « Nomination des bourgmestres et contentieux linguistique en périphérie bruxelloise après la sixième réforme de l'État : l'aval de la Cour constitutionnelle et la contribution active du Conseil d'État », *A.P.*, 2015, pp. 1-16.

155 C.E. (ass. gén.), arrêt *Caprasse*, n° 227.775 du 20 juin 2014.

156 C.E. (ass. gén.), arrêt *Thiéry*, n° 227.776 du 20 juin 2014.

157 C.E. (ass. gén.), arrêt *Van Hoobrouck d'Aspre*, n° 237.209 du 30 janvier 2017, § 11.

Cette solution de compromis – les auteurs de la présente contribution seraient bien en peine de trouver un fondement juridique à la « période de quatre ans » retenue par le Conseil d'État depuis 2014 – ne semble toutefois pas convaincre la Cour de cassation. À tout le moins la 1^{re} chambre de cette haute juridiction a-t-elle, par arrêt du 6 décembre 2018, fait droit à la thèse « francophone », que l'assemblée générale du Conseil d'État qualifie d'interprétation « contraire au droit ». Jugé ainsi qu'il découle de l'article 36, § 2, alinéa 1^{er} de la loi du 9 août 1980 et des articles 7 et 25 des lois coordonnées, « par dérogation à l'unité linguistique que ces lois coordonnées tendant à réaliser dans chacune des deux grandes régions de la Belgique », que « l'habitant d'une commune périphérique qui fait connaître à celle-ci qu'il utilise le français a le droit que tant les services locaux établis dans cette commune que les services de l'exécutif flamand utilisent désormais cette langue dans tous les rapports administratifs avec lui, sans qu'il soit requis qu'il exprime son choix, à l'occasion d'un rapport administratif concret ni qu'il le réitère, soit lors de chaque rapport ultérieur, soit à intervalles réguliers »¹⁵⁸.

33. Suite aux arrêts du Conseil d'État du 20 juin 2014, la majorité des communes périphériques ont mis en place divers dispositifs à cette fin, en vue notamment des élections communales de 2018. Au mois de juin 2017, la ministre flamande des Affaires intérieures a annulé les décisions sous-tendant ces dispositifs dans le cadre de la tutelle administrative générale. La motivation de ces annulations déniait toute autorité aux arrêts précités du 20 juin 2014, soutenant que ceux-ci n'étaient pas conformes à la volonté du Constituant et du législateur spécial, à la primauté constitutionnelle du néerlandais en région de langue néerlandaise, aux prescriptions des lois coordonnées et à l'interprétation qu'en donne la Région flamande, et revenaient en pratique à instaurer un système de bilinguisme en périphérie.

Les communes de Drogenbos, Rhode-Saint-Genèse et Wezembeek-Oppem ont saisi l'assemblée générale du Conseil d'État de demandes de suspension de l'exécution de ces décisions. Par trois arrêts du 17 mai 2018, elle a fait droit à leurs demandes en concluant que, « en l'état actuel de la procédure, il ne peut être souscrit à l'interprétation » que donnent les décisions attaquées « du régime des facilités linguistiques dans les communes périphériques »¹⁵⁹. Il en résulte notamment que « l'une ou l'autre forme d'enregistrement de la préférence linguistique, valable pour quatre ans, doit être possible. Il ne peut être admis que le seul fait de cet enregistrement puisse entraîner par lui-même ou risque d'entraîner la création d'une soi-disant « sous-nationalité »¹⁶⁰.

158 Cass. (1^{re} ch.), 6 décembre 2018, C.18.0132.F/1.

159 C.E., arrêt *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 241.512 du 17 mai 2018 ; C.E., arrêt *Commune de Drogenbos*, n° 241.513 du 17 mai 2018 ; C.E., arrêt *Commune de Wezembeek-Oppem*, n° 242.514 du 17 mai 2018.

160 C.E., arrêt *Commune de Drogenbos*, n° 241.513 du 17 mai 2018, § 19.

Après les élections communales de 2018 dans les communes périphériques, la ministre flamande des Affaires intérieures a reproché à quatre des six candidats bourgmestres d'avoir adopté l'interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative donnée par l'assemblée générale du Conseil d'État dans ses arrêts précités de juin 2014 et de mai 2018 et d'avoir, dans cette perspective, enregistré la préférence linguistique des habitants au moyen de registres ou de fichiers. Par quatre arrêts rendus le 2 juillet 2019¹⁶¹, l'assemblée générale confirme sa jurisprudence antérieure et constate qu'il résulte nécessairement de son interprétation la faculté d'employer l'une ou l'autre forme d'enregistrement de la préférence linguistique valable pour quatre ans. Elle rappelle en outre solennellement que « [c]'est le rôle d'une haute juridiction, comme le Conseil d'État, de statuer sur des divergences dans l'interprétation des lois applicables aux affaires qui lui sont soumises, afin de mettre fin à l'insécurité juridique en la matière. [...] En s'acquittant ainsi [...] de sa mission, l'assemblée générale ne régleme[n]te pas l'emploi des langues en matière administrative et ne donne pas davantage une interprétation "authentique" aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative »¹⁶² – ce qui lui était explicitement reproché par le gouvernement flamand –.

Nicolas BONBLED

Yves LEJEUNE

161 C.E. (ass. gén.), arrêts n^{os} 245.052 à 245.055, en cause respectivement de *Rolin*, *Petit*, *Calmeyn* et *Ghequiere*.

162 Voy. par ex. : C.E., arrêt *Rolin*, n^o 245.052 précité, §§ 18.3 et 18.4.