



*SERVICE DE L'ADJOINT
DU GOUVERNEUR*

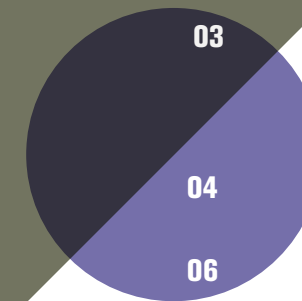
**RAPPORT D'ACTIVITÉS
DU SERVICE DE L'ADJOINT
DU GOUVERNEUR
DE LA PROVINCE
DU BRABANT FLAMAND
2008 – 2009**



SERVICE DE L'ADJOINT
DU GOUVERNEUR

TABLE DES MATIÈRES

01	Avant-propos	03
02	Mission	04
03	Statistiques	06
	• Contrôle administratif spécifique	08
	• Les plaintes et les autres dossiers	10
04	La législation linguistique et le personnel de la fonction publique	16
05	La législation linguistique et la protection sociale	22
	• La législation linguistique et la politique d'intégration	22
	• La législation linguistique et l'emploi	27
	• La législation linguistique et les droits à la sécurité sociale	29
06	La législation linguistique et l'aspect de la rue	36
07	Le flou entre l'emploi des langues privé et l'emploi des langues public	41
08	Entre matière administrative et matière judiciaire	44



01. AVANT-PROPOS



Après le rapport d'activités pour les années 2006 et 2007, voici celui couvrant les années 2008 et 2009. Outre les chapitres « classiques », tels que les statistiques et les compétences, il m'a semblé important que l'accent soit mis sur des thèmes différents qui, au travers des plaintes ou des demandes d'avis que nous recevons, semblent prendre une place de plus en plus grande dans l'univers des lois linguistiques.



Hélas, force est de constater que l'émergence de ces « nouveaux » thèmes résulte essentiellement de la tension entre l'application des lois linguistiques d'une part, la protection des droits fondamentaux d'autre part. La question se pose dès lors dans toute son ampleur : l'application des lois linguistiques prime-t-elle les droits fondamentaux des individus et des citoyens ? En d'autres termes, est-il acceptable que des droits fondamentaux soient écornés, voire quelque peu mis à mal, lorsque d'aucuns appliquent avec vigueur les lois linguistiques. Certains diront que poser la question, c'est déjà y répondre. Qu'importe ! Le présent rapport examine plus en détails cette question tant elle nous paraît importante et fondamentale pour le fonctionnement de notre État de droit.

En filigrane de ce sujet essentiel, une petite dose d'humour paraît de bon aloi. Cher lecteur, ne vous méprenez pas. Il ne s'agit pas ici de se moquer des lois linguistiques ou de leur application. Une telle attitude serait par essence incompatible avec ma fonction. Non, il s'agit simplement de prendre un peu de distance et quelque recul par rapport à une matière qui remplit quotidiennement les pages de nos journaux. Le pays de Magritte est qualifié de pays du surréalisme... et il faut bien reconnaître que, de temps en temps, certaines interprétations des lois linguistiques engendrent des situations totalement surréalistes. Magritte aurait presque pu en faire des peintures. Mais faute d'avoir pu m'adresser à

Magritte pour contribuer à ce rapport d'activités, ce sont quelques caricatures relevées dans la presse qui égayeront une prose parfois austère. En marge des panneaux de signalisation qui parlent ou des droits de pension qu'il semble parfois difficile de faire valoir, sourire et recul me paraissent indispensables !

Enfin, un autre élément important à souligner dans cet avant-propos est la mise en ligne, début 2009, de notre site web. Mélange de législation, de jurisprudence, d'analyse, de réponses aux questions les plus souvent posées, ... il se veut accessible pour tout citoyen et s'inscrit indiscutablement dans l'objectif des pouvoirs publics d'assurer un meilleur service au public et d'être plus aisément accessible. Le visiteur du site peut à loisir le consulter et, s'il le souhaite, passer par ce canal pour nous interroger ou déposer une plainte. Depuis sa mise en ligne, sa fréquentation a augmenté. En conséquence, les dossiers que nous avons à traiter sont de plus en plus techniques et complexes.

Ces quelques mots étant posés, je vous laisse, cher lecteur, découvrir le compte-rendu de nos activités 2008 et 2009 avec, ne l'oubliez pas, du recul, le sourire et de la bienveillance.

Mon équipe et moi-même vous donnons rendez-vous début 2012 pour la cuvée 2010-2011.

Valérie Flohimont

02. MISSION

02
16

Les compétences de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand sont fixées par l'article 65bis de l'arrêté royal du 18 juillet 1966 coordonnant les Lois sur l'emploi des langues en matière administrative¹. Cet article a été introduit par la Loi spéciale du 16 juillet 1993.

Le présent chapitre s'adresse au lecteur qui cherche plus d'information à ce sujet.

Étant donné qu'aucune modification en la matière n'a été introduite durant la période 2008-2009, cette partie reprend le texte du rapport d'activités précédent (2005-2007).



02
17

L'adjoint du gouverneur veille au respect de la législation linguistique en matière administrative et dans l'enseignement dans les communes périphériques de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Opem. Dès lors, un premier aspect de ses tâches comprend le contrôle: en effet, l'adjoint du gouverneur exerce la tutelle administrative spécifique vis-à-vis des autorités communales des communes périphériques. À cet effet, la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative impose aux bourgmestres de ces communes d'envoyer dans la huitaine les copies des décisions prises par les autorités communales qui concernent directement ou indirectement l'application de la législation linguistique. L'adjoint du gouverneur peut suspendre les décisions qui ne sont pas conformes à la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Il est donc possible que la décision concernée ne soit pas exécutée pendant 40 jours.

Ce même article de loi constitue également la base légale du deuxième volet de la mission de l'adjoint du gouverneur. La loi lui impose d'examiner les plaintes contre le non-respect de la législation linguistique en matière administrative qui sont introduites auprès de son service par une personne physique ou morale

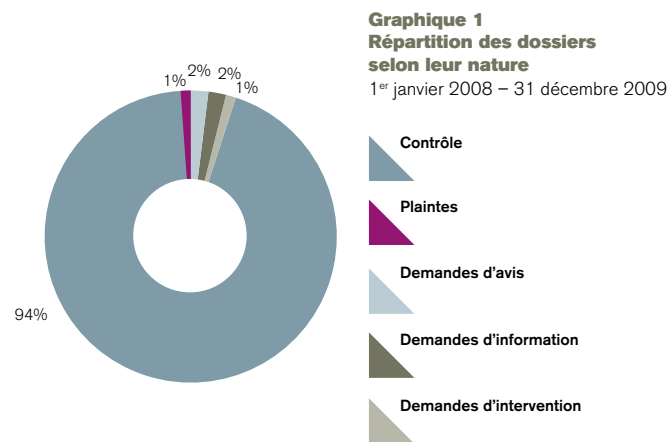
et qui sont localisables dans une des communes périphériques. Le cas échéant, une médiation peut être entamée afin de rapprocher les positions du plaignant et des autorités concernées.

Un dernier aspect n'est pas explicitement réglé par la loi mais est lié de façon inhérente à la fonction. Régulièrement, le service de l'adjoint du gouverneur est saisi par toutes sortes d'organismes et de services publics dans le cadre de demandes d'avis. Pour la plupart, une telle demande d'avis résulte d'un double souci: d'une part, les services publics doivent respecter la législation linguistique qui est d'ordre public. D'autre part, ils essaient de plus en plus de rencontrer les attentes des citoyens, qui font de l'accessibilité (transparence) et de l'accueil du client des objectifs importants. Ces derniers critères sont de plus en plus utilisés comme critères pour mesurer l'efficacité des services, les pouvoirs publics évoluant ainsi vers des pouvoirs publics qui communiquent avec les citoyens ou les informent, au moyen, évidemment, des techniques de communication modernes. Confrontée aux dispositions de la législation linguistique, la mise en pratique de ces nouvelles techniques peut faire surgir diverses questions relatives à l'application de cette législation.

1. A.R. du 18 juillet 1966 coordonnant les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, M.B., 2 août 1966, ci-après loi sur l'emploi des langues en matière administrative ou LCLA.

Contrôle administratif spécifique

L'adjoint du gouverneur exerce la tutelle administrative spécifique organisée par la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Tout comme pour la période octobre 2005 - décembre 2007, ce contrôle comprend 94% du volume de travail. Le volume de travail total a augmenté de presque 15% par rapport à la même période.



Pour cette période aussi, la majorité des décisions soumises au contrôle de l'adjoint du gouverneur se rapporte à la désignation du personnel enseignant et administratif dans les écoles fondamentales communales. Durant la période 2008-2009, l'adjoint du gouverneur n'a dû suspendre aucune de ces décisions. Le point de vue de la Cour constitutionnelle repris dans son arrêt n° 65/2006² concernant les exigences en matière de

connaissances linguistiques du personnel enseignant des écoles fondamentales francophones communales a en effet rendu leur situation juridique plus claire. Trouver un candidat pour un poste de direction dans une école fondamentale francophone d'une commune périphérique n'a pas posé problème non plus.

Toutefois, l'adjoint du gouverneur a dû constater à plusieurs reprises que toutes les autorités locales ne remplissent pas l'obligation de communication tout à fait conformément aux dispositions de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Il est en premier lieu exceptionnel que les décisions qui se rapportent à d'autres aspects que le statut du personnel des écoles fondamentales communales soient transmises, bien que cette obligation de communication reprise à l'article 65bis LCLA doive être interprétée de façon beaucoup plus large, étant donné que le texte de la loi se réfère aux actes des autorités communales qui concernent directement ou indirectement l'application des lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative. Bien qu'il appartienne en premier lieu aux autorités communales de juger de l'existence éventuelle d'un lien (in)direct avec la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, la tutelle administrative ne peut pas être limitée au contrôle des connaissances linguistiques exigées du personnel enseignant des écoles fondamentales communales. La loi sur l'emploi des langues en matière administrative reprend également d'autres dispositions, telles que l'emploi des langues dans les services intérieurs ou lors d'un conseil communal.

Les membres du conseil communal se penchent sur un éventail de dossiers, pensons à l'adjudication de travaux publics, aux règlements sur l'élimination de déchets illégaux ou aux règlements internes. La loi sur l'emploi des langues en matière administrative s'applique également à ces dossiers. Ainsi, un dossier soumis à l'approbation du conseil communal doit être établi en néerlandais³. Dans ce contexte, le service répondit d'ailleurs à une demande d'avis relative à une modification apportée au règlement scolaire d'une école fondamentale francophone communale.

L'adjoint du gouverneur doit également constater que certaines autorités se limitent au simple envoi d'une liste avec les points inscrits à l'ordre du jour. Pourtant, l'article 65bis, §2 LCLA dispose clairement que les bourgmestres doivent transmettre dans la huitaine des expéditions des décisions communales prises. L'ordre du jour communal énumère les dossiers qui seront traités au conseil, sans que ceci implique pour autant que chaque point soit effectivement traité. Les membres du conseil communal peuvent éventuellement décider de supprimer tel ou tel point ou de le remettre à une prochaine réunion. En principe, ce sont surtout les décisions sur le fond qui sont soumises à la tutelle administrative.

Soucieuse de ne pas submerger les services communaux de travail inutile, l'adjoint du gouverneur applique la même façon de travailler que le gouverneur de province en ce qui concerne la tutelle administrative. L'obligation légale de communication est considérée comme respectée si elle reçoit un rapport reprenant une liste avec une description succincte des dossiers approuvés.⁴

L'adjoint du gouverneur regrette de constater que seulement 2 administrations communales transmettent systématiquement des expéditions ou des aperçus. Les autres administrations se limitent à un envoi très sporadique ou réagissent uniquement à une demande explicite du service. Quant aux décisions du conseil d'administration des CPAS, il n'y a qu'un seul Centre qui respecte les dispositions de l'art. 65bis, §2 LCLA.

Une dernière remarque à ce propos se rapporte à l'attitude divergente des différentes autorités communales en ce qui concerne l'envoi à temps des expéditions des décisions du conseil communal. La loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne laisse aucun doute sur le fait que ces expéditions doivent arriver au service au plus tard dans la huitaine, pour que la compétence de suspension, prévue à l'article 65bis, §3 LCLA puisse être exercée efficacement si nécessaire.

² Cour constitutionnelle, 5 mai 2006, arrêt n° 65/2006 - arrêt rendu suite à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État à l'occasion de quelques demandes d'annulation introduites par les administrations de plusieurs communes périphériques; voir également Conseil d'État 25 janvier 2007, arrêt n° 167.109 - arrêt sur le fond. Pour de plus amples renseignements nous vous renvoyons au Chapitre 4 - La législation linguistique et le personnel de la fonction publique.

³ E.a. Conseil d'État 6 avril 1983, n° 22186; 24 mai 1983, n° 23282 et 23 mars 1999, n° 79431.

⁴ Décret provincial du 9 décembre 2005, art. 245.



La loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne prévoit pas de sanction au cas où ce délai de 8 jours n'est pas respecté. Les victimes principales du non-respect du délai prescrit sont évidemment la bonne gestion et la sécurité juridique. En effet, l'adjoint du gouverneur dispose d'un délai de 40 jours, à partir de la réception des expéditions précitées. Il est donc dans l'intérêt de chaque partie intéressée de transmettre ces décisions immédiatement au service.

Les plaintes et les autres dossiers

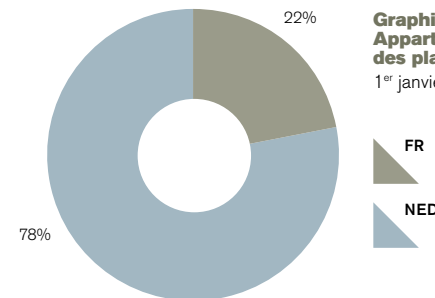
Comme dans la période couverte par le rapport d'activités précédent, la partie « traitement de dossiers » s'élève à 6% du volume de travail total, bien que le service ait traité 30% de dossiers de plus par rapport à la période octobre 2005 - décembre 2007. Nous constatons en outre qu'un glissement important s'est produit dans la nature des dossiers introduits. Dans le graphique 1, ces dossiers ont été subdivisés en plaintes, demandes d'avis, demandes de renseignements et demandes d'intervention.

À peine 1% du nombre total des dossiers traités se rapporte à une plainte formelle introduite par un particulier. Un dossier a donné lieu à une procédure formelle de médiation.

Une des constatations les plus remarquables des deux dernières années, est que le citoyen qui trouve le chemin du service cherche principalement de l'information sur ses droits linguistiques ou veut signaler une certaine

situation, sans pour autant vouloir introduire une plainte formelle. La concertation entre le citoyen même et l'administration concernée a clairement la préférence, que l'adjoint du gouverneur intervienne ou non. En outre, le service est de plus en plus souvent contacté par diverses administrations qui sollicitent son avis afin d'éviter des plaintes linguistiques; elles préfèrent une action préventive permettant de déminer des situations conflictuelles potentielles et d'éviter des plaintes formelles. Ceci explique en même temps la baisse importante (de 4% à 1%) du nombre de « plaintes formelles » et le nombre croissant des « dossiers d'avis » (4%) par rapport à la période précédente (2%). Ces demandes ont d'ailleurs été réparties en d'une part des demandes de renseignements succinctes (2%), d'autre part des demandes d'avis plus étendues qui émanent généralement d'autres administrations ou services. La même tendance explique également pourquoi les particuliers préfèrent de plus en plus une intervention de l'adjoint du gouverneur. Les dossiers dans lesquels une telle intervention est sollicitée s'élèvent à 1% environ du nombre de dossiers traités. Ceci n'exclut d'ailleurs pas qu'une plainte formelle soit résolue grâce à l'intervention de l'adjoint du gouverneur auprès de l'administration concernée.

Les plaintes comme les demandes d'avis, de renseignements ou d'interventions sont introduites tant par des citoyens néerlandophones que par des citoyens francophones (voir graphique 2). Il est remarquable qu'environ 78% de tous les dossiers, c'est-à-dire demandes d'avis ainsi que plaintes, sont formulés en néerlandais.



Graphique 2
Appartenance linguistique
des plaignants

1^{er} janvier 2008 – 31 décembre 2009



Plaintes formelles

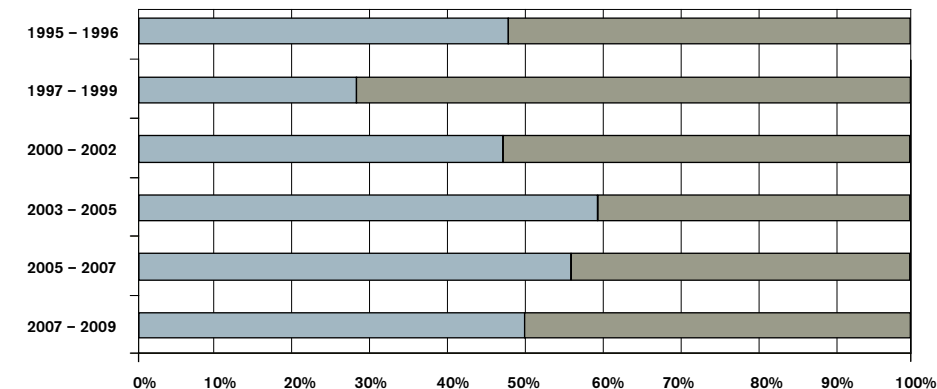
Quant aux plaintes purement formelles, nous constatons un équilibre parfait de 50% N et 50% F pour la période 2008-2009. Depuis la création du service en 1995, les dossiers de plaintes ont toujours été dans un rapport plutôt équilibré de 40 à 60%, sauf dans la période 1997-1999, période de la promulgation des circulaires du Gouvernement flamand, qui donnait une image atypique (voir graphique 3).

Demandes d'avis et autres dossiers

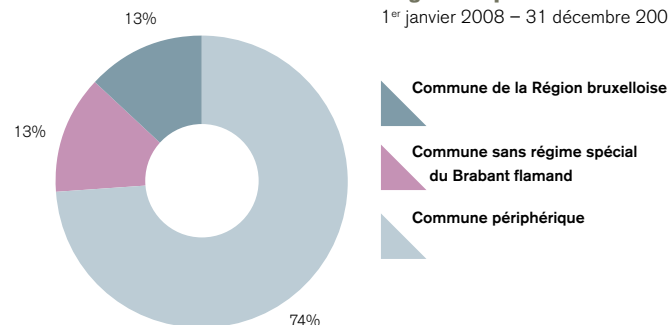
Quant aux demandes d'avis et aux dossiers analogues, nous constatons que 84% a été introduit en néerlandais. Il est logique que la majorité de ces demandes soit introduite en néerlandais, car une grande partie de ces dossiers émane de services publics qui veulent s'informer sur la loi sur l'emploi des langues en matière administrative suite à une initiative ou suite à une pratique existante. Il est évident que les prescrits de la législation en question sont respectés.

Il ressort du graphique 2, qui donne un reflet des plaintes ainsi que des dossiers d'avis, que presque 4 dossiers sur 5 furent introduits en néerlandais. Cette augmentation ne s'explique sans doute pas uniquement par l'introduction de considérablement plus de demandes d'avis et de renseignements, mais également par le fait que nous pouvons noter pour cette période une nouvelle tendance relative à l'origine du dossier (voir graphique 5).

Graphique 3
Appartenance linguistique des
dossiers de plainte
Aperçu depuis 1995



Graphique 4
Origine des plaintes
1^{er} janvier 2008 – 31 décembre 2009



Plaintes formelles

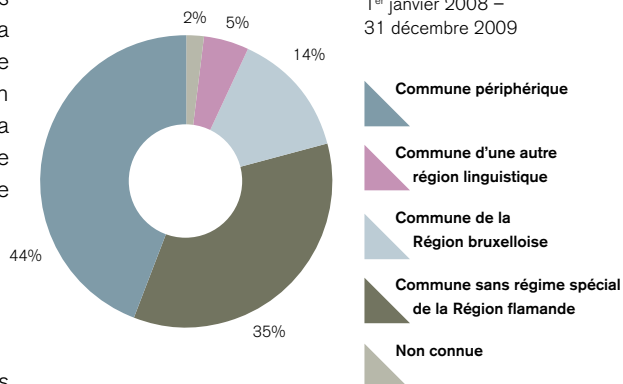
En regardant l'origine des plaintes purement formelles, nous constatons que plus ou moins 74% fut introduit par des habitants d'une commune périphérique, qui préfèrent clairement introduire une plainte formelle. Leur part dans les demandes d'avis ou de renseignements est nettement inférieure, à savoir 44%. Leurs objections sont le plus souvent fondées (60%). Quelque 13% a été introduit par des particuliers habitant une commune de la province du Brabant flamand, que la législation sur l'emploi des langues en matière administrative n'a pas dotée d'un statut linguistique spécial. Une même part concerne des plaintes émanant de particuliers de la Région de Bruxelles-Capitale.

Demandes d'avis et autres dossiers

Quant à l'origine des demandes d'avis et des dossiers analogues, à peu près la moitié, c'est-à-dire 44%, a été formulé par des habitants de communes périphériques.

Pour la période octobre 2005 – décembre 2007, ce chiffre s'élevait encore à 84%. Le nombre de questions émanant de citoyens ou d'administrations d'une commune sans régime linguistique spécial (de 8% pour la période couverte par le rapport précédent à 35% pour 2009) a considérablement augmenté. Le fait qu'une partie de ces dossiers émane même de particuliers domiciliés dans des communes au-delà de la province du Brabant flamand s'explique sans doute également par un intérêt croissant pour la problématique linguistique. Un nombre de dossiers fut introduit par des habitants de la région bilingue de Bruxelles-Capitale (14%), voire – assez surprenant – d'autres régions linguistiques (5%).

Graphique 5
Origine autres dossiers
1^{er} janvier 2008 – 31 décembre 2009

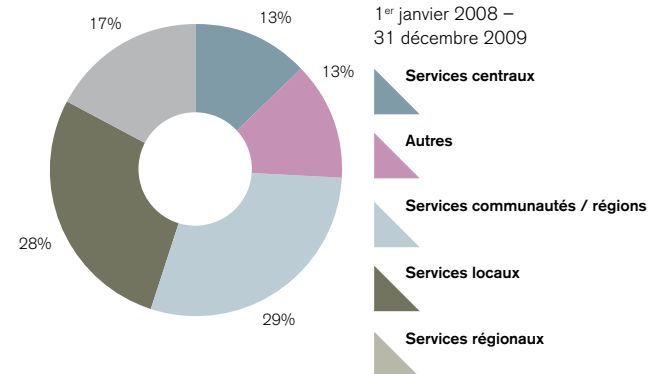


Certains de ces dossiers montrent qu'il est difficile de voir clair dans le régime belge et qu'un malentendu survient rapidement. Une plus grande mobilité dans notre société, une augmentation des prix immobiliers, des considérations liées au trajet domicile-lieu de travail avec ses problèmes d'embouteillage et le fait qu'on est moins «attaché au clocher», invitent les gens à s'installer dans une autre région linguistique. Toutefois, ils se sentent encore toujours profondément unis avec leur propre communauté linguistique, d'où il en résulte des frustrations quand il s'agit de la stricte application des principes de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Le graphique suivant nous donne une idée de la nature des services qui font l'objet d'une plainte ou d'une demande d'avis. Dans la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, les services publics sont répartis en fonction de leur champ d'action. En fonction de l'activité ou de la circonscription, chaque service se voit attribuer une qualification déterminée, à laquelle sont à chaque fois liés des prescrits linguistiques différents. Un deuxième facteur important concerne le statut linguistique de la région dans laquelle le service est établi. La base de cette répartition est constituée par les services locaux, les services régionaux et les services dont l'activité s'étend au territoire entier (entre autres les services centraux et les services d'exécution). Suite aux différentes réformes de l'État, des services compétents au niveau national (les services fédéraux), des services régionaux et communautaires ont été créés. Ces derniers diffèrent des services centraux et régionaux tels que définis par la loi sur l'emploi des langues en matière

administrative. Ils furent par conséquent dotés de leur propre régime linguistique. Le régime linguistique pour les services communautaires et régionaux fut élaboré dans la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, qui réfère régulièrement aux notions de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

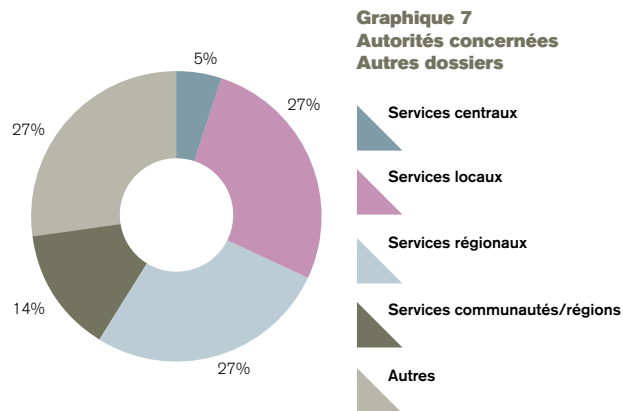
Graphique 6
Autorités concernées
Dossiers de plainte
1^{er} janvier 2008 – 31 décembre 2009



Plaintes formelles

Avec 13%, les plaintes formelles impliquant des services centraux ne sont pas tellement nombreuses. Une même part se rapporte aux services ou organismes qui *a priori* ne sont pas des services publics. 17% des plaintes formelles concernent les services régionaux. Ensuite, il y a les plaintes introduites contre des services locaux (28%, une part plutôt constante) ou des services dépendant des communautés et des régions (29%, ce qui constitue une forte augmentation par rapport aux

4% de la période couverte par le rapport précédent). La majorité des plaintes de ce dernier groupe concerne l'application des circulaires du Gouvernement flamand.



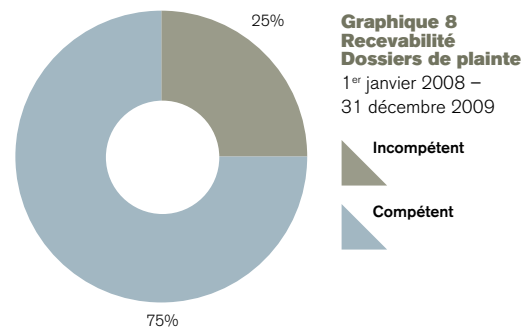
Demandes d'avis et autres dossiers

Le même exercice pour les demandes d'avis et de renseignements nous montre une image modifiée. Il n'y a que la partie des «services locaux» qui reste constante. Le nombre de questions sur l'emploi des langues par les services régionaux (27%) ou des services qui *a priori* ne sont pas des services publics (27%) a considérablement augmenté. Assez surprenant, la plupart de ces questions se rapportent à des entreprises privées ou à des particuliers à qui n'a pas été confiée une mission d'intérêt public et qui n'ont pas non plus conclu un contrat avec les autorités, ni ont agi en qualité d'expert. La majorité de ces dossiers ne se rapporte donc pas à une violation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative mais au libre choix

de l'emploi des langues tel que garanti par l'art. 30 de la Constitution. Pour plus d'informations à ce sujet, nous vous renvoyons aux chapitres 6 et 7.

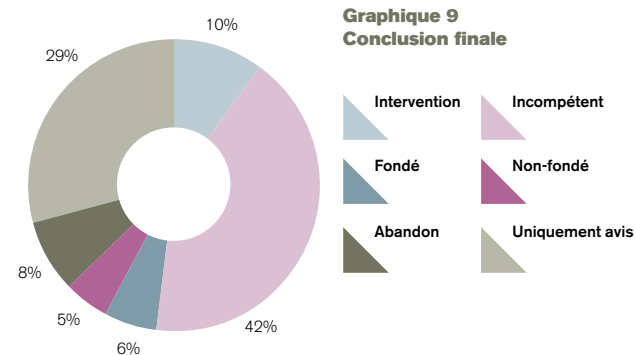
Recevabilité et bien-fondé des dossiers de plaintes formelles

Il ressort de l'analyse des dossiers de plainte en fonction du critère de recevabilité que le service a reçu considérablement plus de plaintes durant la période 2008-2009 pour lesquelles l'adjoint du gouverneur s'est déclarée incompétente. S'il s'est déclaré incompétent pour à peine 1% des dossiers dans la période février 1995 - septembre 2005, l'augmentation spectaculaire de 19% pour la période octobre 2005-décembre 2007, s'intensifia jusqu'à 25% à la fin de 2009. En raison de la localisation ou de la matière, 1 plainte sur 4 fut déclarée irrecevable.



Un examen approfondi ne peut être entamé ou clos que pour les dossiers pour lesquels l'adjoint du gouverneur se déclare compétente. Dans 53% des cas, ceci mena

à la conclusion que les faits allégués étaient bien fondés et que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative était effectivement violée. Dans 47% des cas, le service concerné a respecté les prescrits en la matière. En résumé et tenant compte de tous les dossiers, la subdivision suivante peut être opérée:



Un des aspects frappants de ce graphique est le nombre de dossiers - plaintes ainsi que demandes d'informations et d'avis - pour lesquels l'adjoint du gouverneur se déclara incompétente. Ceci s'explique par les mêmes facteurs que ceux examinés en détail dans notre commentaire relatif à l'aspect de la compétence dans les plaintes formelles. D'une part, certains dossiers ne sont pas localisables dans une commune périphérique; d'autre part, la matière ne se rapporte pas à l'emploi des langues en matière administrative. En effet, la question posée dans plusieurs dossiers se rapporta à l'emploi des langues dans des services publics qui tombent sous un autre régime linguistique. En outre, plus de dossiers furent introduits

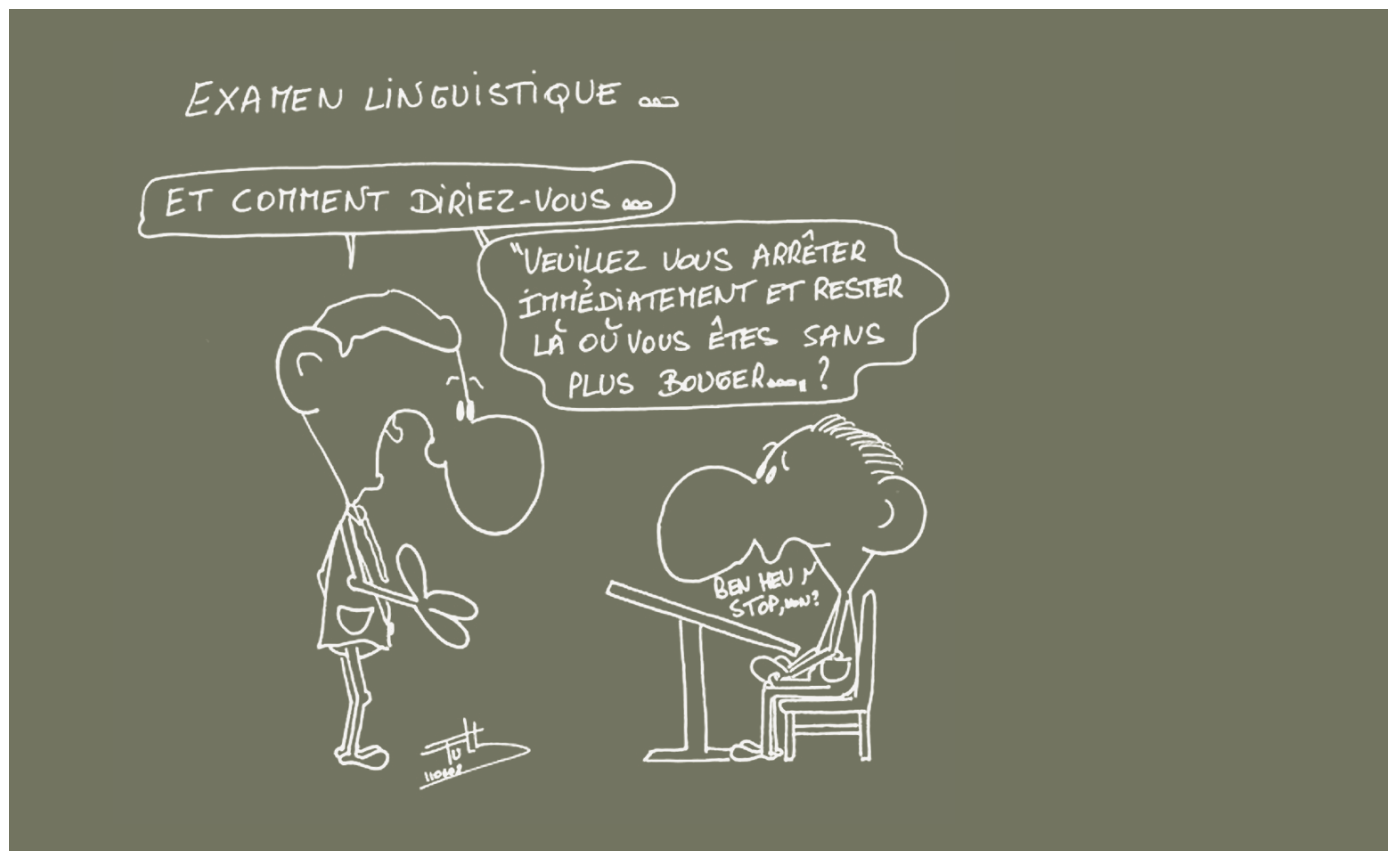
concernant des matières qui bénéficient de la liberté linguistique constitutionnelle. En général, ces dossiers furent transmis aux instances de contrôle compétentes. Dans les cas spécifiques où ceci s'avéra impossible, les personnes concernées furent informées des lignes de force applicables de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Il convient de souligner le nombre croissant des dossiers localisables dans une commune périphérique et pour lesquels un avis fut formulé (29%) ou qui furent réglés grâce à une intervention de l'adjoint du gouverneur (10%). Ceci illustre notre remarque selon laquelle tant les citoyens que les administrations préfèrent une approche préventive et informelle à une plainte formelle. De telles demandes d'avis se rapportent en général à un problème pour lequel ces administrations ne trouvent pas immédiatement une solution appropriée elles-mêmes. Ainsi, le service a reçu des questions sur par exemple la façon dont les notions «avis» ou «formulaire» de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative peuvent être conciliées avec ou appliquées sur les techniques de communication modernes avec un éventail d'options variées et/ou incorporées quant au choix linguistique. Pensons notamment à Facebook ou aux panneaux dynamiques.

En guise de conclusion encore un petit mot à propos de la voie par laquelle les dossiers étaient introduits: 29% des dossiers furent introduits par écrit; dans 31% des cas ceci se fit par courriel. Environ 38% des dossiers furent ouverts suite à un appel téléphonique et un petit 2% arrivèrent au service via le formulaire sur le site web.

04. LA LÉGISLATION LINGUISTIQUE ET LE PERSONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le rapport d'activités précédent a consacré un chapitre⁵ à la problématique des exigences linguistiques que la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative impose au personnel de la fonction publique. L'accent était surtout mis sur la situation du personnel enseignant des écoles fondamentales communales francophones, qui est soumis tant à la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative qu'à la Loi linguistique en matière d'enseignement⁶. Un constat important était le fait que l'arrêt 65/2006 du 3 mai 2006 de la Cour constitutionnelle rend les choses plus claires.



Puisque dans son arrêt, la Cour constitutionnelle n'a pas considéré comme raisonnable d'imposer à ces enseignants les mêmes exigences relatives à la connaissance du néerlandais qu'aux autorités scolaires et aux autres fonctionnaires, il était légitime d'attendre une intervention du législateur. En effet, la Cour considère que l'article 53 des LCLA crée des conséquences disproportionnées étant donné qu'il ne comprend pas de disposition permettant d'adapter le niveau des connaissances linguistiques exigé à la nature de la fonction exercée. La Cour a considéré que, ces enseignants étant désignés pour donner cours en français, leur situation professionnelle se déroule principalement en français. Ils n'emploient la langue néerlandaise que dans leurs contacts (occasionnels) avec le pouvoir organisateur. Selon la Cour, l'obligation imposée aux candidats qui sont en possession d'un certificat «grondige kennis tweede taal Nederlands in het onderwijs» remis par la commission d'examen de la Communauté flamande de participer également à l'examen linguistique néerlandais organisé par SELOR, est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur. Sur ce dernier point, la politique à suivre en matière de tutelle administrative a immédiatement été adaptée suite à l'arrêt du Conseil d'État statuant sur le fond⁷.

En ce qui concerne le lien entre niveau de l'examen et nature de la fonction exercée, les questions subsistent, bien que certaines dispositions de l'arrêté d'exécution en question aient été modifiées. Ces modifications faisaient suite à l'annulation, le 5 février 2009, par le Conseil d'État, de deux dispositions de l'A.R. du 8 mars 2001 fixant les conditions de délivrance des certificats de connaissances linguistiques prévus à l'article 53 des LCLA. L'annulation concernait l'article 9, §1 et un passage de l'article 8.

Ces dispositions se rapportent à l'organisation d'examens linguistiques auxquels participent surtout des collaborateurs des administrations locales bruxelloises. L'A.R. fait une distinction en fonction du niveau administratif des candidats. Suite à l'arrêt du Conseil d'État précité, l'organisation de certains tests linguistiques organisés par Selor a été suspendue pendant un certain temps. En septembre 2009 après l'introduction par l'A.R. du 12 juillet 2009 (M.B. du 16 juillet 2009) des modifications nécessaires, les tests pouvaient de nouveau être organisés. Toutefois, ce nouvel A.R. fait depuis l'objet d'un recours en annulation, qui est toujours devant le Conseil d'État. En l'espèce, la commune concernée considère

5. Rapport d'activités de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand, «À propos de l'application de la législation linguistique et de la connaissance linguistique du personnel de la fonction publique», octobre 2005-décembre 2007, p 33-38.

6. A.R. du 18 juillet 1966 coordonnant les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, M.B., 2 août 1966, ci-après loi sur l'emploi des langues en matière administrative ou LCLA; Loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement, M.B., 22 août 1963, ci-après la loi linguistique en matière d'enseignement.

7. Conseil d'État, 25 janvier 2007, arrêt n° 167.109.

entre autres que des fonctionnaires dirigeants qui n'ont pas de contact avec les citoyens ne doivent pas avoir une connaissance suffisante de la deuxième langue nationale, mais qu'une connaissance élémentaire suffit.

Durant la période couverte par ce rapport, ce ne sont pas uniquement les tests linguistiques fédéraux qui ont été modifiés. Le législateur flamand a lui aussi modifié les conditions de recrutement du personnel enseignant. Il s'agit notamment des connaissances linguistiques et des examens linguistiques qui sont organisés dans le cadre de la Loi linguistique en matière d'enseignement. Depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle, ces tests constituent une possibilité supplémentaire pour le personnel enseignant des écoles fondamentales communales francophones de prouver leur connaissance de la langue administrative. Simultanément, le législateur flamand a pris les dispositions nécessaires afin de rencontrer les remarques de la Cour constitutionnelle sur ce point⁸.

Dans le rapport d'activités précédent nous avons d'ailleurs déjà signalé les difficultés auxquelles certains membres du personnel parmi lesquels les puéricultrices et les maîtres spéciaux d'éducation physique, de religion ou de morale se voyaient confrontés lorsqu'ils voulaient s'inscrire à l'examen linguistique organisé par la Loi linguistique en matière d'enseignement. L'obstacle principal résultait essentiellement des prescriptions imprécises relatives au niveau des connaissances linguistiques. En 2008, l'adjoint du gouverneur fut sollicité à ce sujet par un

organe de concertation coordinateur pour les écoles fondamentales francophones. À cette occasion elle contacta le cabinet compétent qui a confirmé l'intention des autorités flamandes d'introduire une réforme des examens linguistiques prévus dans la Loi linguistique en matière d'enseignement. En effet, il y avait un consensus général à propos du fait que la terminologie de la Loi linguistique en matière d'enseignement du 30 juillet 1963 était dépassée⁹, que les niveaux de compétence devaient être délimités clairement et que les différents arrêtés d'exécution devaient être revus. Dorénavant, ces tests sont composés de modules et les connaissances linguistiques exigées sont déterminées par le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) du Conseil de l'Europe. En outre, l'on part du point de vue que chaque enseignant doit disposer des compétences linguistiques suffisantes pour pouvoir fonctionner correctement, surtout s'il s'agit de la langue d'instruction. Le nouveau système, qui est en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2009¹⁰, prévoit pour les membres du personnel des écoles fondamentales francophones une connaissance fonctionnelle du néerlandais niveau B1 (directeurs et membres du personnel administratif) ou A2 (les enseignants qui ont plutôt des contacts sporadiques avec l'administration) du CECR. Les nouveaux prescrits ont immédiatement enlevé le flou qui existait jusque là. Dans l'attente de l'arrêté d'exécution du Gouvernement flamand, le secrétariat des examens linguistiques du Ministère de l'enseignement (AgODI) demande sur son site web d'attendre encore pour s'inscrire à un examen linguistique¹¹.

Malgré que la Cour constitutionnelle se soit clairement prononcée en la matière, des questions quant à la législation à appliquer au personnel enseignant dans des situations concrètes subsistent. Ainsi, le service fut contacté par un délégué syndical suite à une procédure disciplinaire entamée par la direction d'une école fondamentale communale francophone contre un membre du personnel enseignant (statutaire). La question posée se rapportait à la langue qui devait être employée durant la procédure. Si ce membre du personnel tombait uniquement sous l'application de la Loi linguistique en matière d'enseignement, toute la procédure disciplinaire se déroulerait en français; toutefois, puisque la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative est également d'application, ceci a des conséquences pour la langue dans laquelle se déroulera la procédure disciplinaire. Dans son arrêt précité la Cour constitutionnelle considère que le personnel enseignant d'une école fondamentale communale francophone est bien soumis aux exigences linguistiques telles que reprises à l'art. 27 de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative: «Toutefois, en ce qu'ils exercent leurs fonctions dans [une commune périphérique] ces enseignants doivent utiliser le néerlandais dans les circonstances

mentionnées dans cet article [23], de telle sorte que leur recrutement et leur promotion sont subordonnés aux exigences de l'article 27 des mêmes lois».

Tout comme les procédures de recrutement ou de promotion, la procédure disciplinaire a trait au statut du fonctionnaire concerné. De ce fait, la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative est d'application. Puisque la décision finale en la matière doit être prise par l'autorité mandataire, c'est à dire par le collège des bourgmestre et échevins ou éventuellement par le secrétaire communal, l'article 23 LCLA est d'application: «Tout service local établi dans les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem utilise exclusivement la langue néerlandaise dans les services intérieurs». Une procédure disciplinaire n'est par conséquent valide que si elle se déroule en néerlandais.

Ainsi nous arrivons à un autre aspect des prescrits linguistiques, à savoir l'emploi des langues interne. Cet aspect était déjà évoqué dans le cadre de la procédure disciplinaire précitée, mais l'application dudit article 23 LCLA entre de nouveau en ligne de compte dans certains autres dossiers. Ainsi, le service

8. Art. 17 e.s. du décret du 27 mars 1991 tel que modifié par le décret du 8 mai 2009, *M.B.*, 26 août 2009.

9. La loi linguistique en matière d'enseignement du 30 juillet 1963 utilise pour la détermination du niveau des connaissances linguistiques les notions «connaissance approfondie de la langue d'enseignement», «connaissance suffisante de la langue d'enseignement», «connaissance suffisante de la deuxième langue obligatoire».

10. Voir le Décret XIX flamand, *M.B.*, 26 août 2009, et notamment le décret du 27 mars 1991 – statut des membres du personnel de l'enseignement communautaire.

11. Voir le site du «Departement Onderwijs van de Vlaamse Overheid», WeTwijs - webgids voor de schooladministratie, <http://www.ond.vlaanderen.be/wetwijs/thema.asp?id=129&fid=2>, date de publication le 28 septembre 2009.

fut consulté à propos de la langue dans laquelle le règlement scolaire modifié d'une école fondamentale francophone peut être soumis pour approbation au conseil communal.

Conformément aux dispositions du Décret relatif à l'enseignement fondamental du 25 février 1997 de la Communauté flamande, le règlement scolaire est un document qui doit être rédigé par la direction de l'école. Lors de la première inscription de l'enfant, le pouvoir organisateur est tenu d'informer par écrit les parents des élèves du contenu de ce règlement. En outre, chaque modification de ce document doit également être portée à la connaissance des parents.

Étant donné que ce document est en premier lieu destiné aux parents qui veulent inscrire leur enfant et que beaucoup d'écoles demandent que les enfants eux-aussi soient au courant du contenu du règlement, il existe bien évidemment une version française de ce document. Toutefois, la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne permet pas de soumettre aux conseillers communaux un document, qui servira de base pour leur décision, dans une autre langue que le néerlandais. En effet, ceci obligerait implicitement les conseillers communaux néerlandophones à avoir des notions de français pour l'exercice de leur mandat dans une commune qui, tout compte fait, appartient à la région linguistique néerlandaise. Ceci irait à l'encontre de l'esprit de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative et du caractère néerlandophone de la région linguistique garanti par la Constitution.

Un dossier plus délicat fut introduit par un groupe de 11 fonctionnaires d'une commune périphérique contre l'administration de leur propre commune. Initialement, la plainte fut introduite devant la Commission permanente de Contrôle linguistique (CPCL); l'adjoint du gouverneur et l'Agentschap Binnenlands Bestuur, Afdeling Lokale Besturen en Provincies en reçurent une copie. La plainte avait plusieurs aspects, dont l'emploi des langues dans les commissions communales, qui se dérouleraient en grande partie en français et non en néerlandais¹².

Selon l'article 65bis, §4, al. 3, LCLA, l'adjoint du gouverneur a la possibilité d'agir comme médiateur et ainsi de réconcilier les deux parties. Cette procédure permet une approche informelle de certains dossiers, en faisant toutefois appel à l'esprit de collaboration des parties concernées. Dans ce dossier, la médiation semblait la procédure la plus adéquate, d'autant plus que la loi n'a pas mis cet instrument à la disposition de la CPCL, devant laquelle la plainte avait été introduite en premier lieu et qui se prononcerait de toute manière après les constats formels nécessaires. La procédure de médiation n'interrompt aucunement la procédure en cours devant la Commission mais permet de rendre viable des situations de travail journalières qui sont fortement détériorées à cause de l'introduction d'une telle plainte, de sorte que le citoyen ne soit pas gêné de frictions éventuelles.

Dans le contexte d'une procédure de médiation, le service ne donne pas d'analyse juridique détaillée afin

d'éviter que la médiation se transforme en traitement de plainte répressif et que les différentes parties perdent toute confiance. Ainsi, l'adjoint du gouverneur s'est limitée à formuler des constats et recommandations dans le cadre de ce dossier. Elle est convaincue qu'une telle approche pragmatique est à préférer dans l'intérêt du fonctionnement de l'administration. En effet, il est important d'élaborer une solution qui offre une perspective d'avenir tout en tenant compte du fonctionnement optimal des services.

La proposition de l'adjoint du gouverneur d'assumer un rôle de médiateur fut acceptée tant par les fonctionnaires communaux que par les membres du collège. Les entretiens préliminaires ont rapidement démontré que la cause réelle de la démarche était un problème sous-jacent, le point essentiel du dossier étant principalement la politique suivie en matière de personnel, de communication et d'organisation. La résultante de tout ceci était une ambiance de travail désagréable. Toutefois, cet aspect n'est pas de la compétence de l'adjoint du gouverneur, qui ne peut donc pas intervenir directement dans ce cas particulier.

L'adjoint du gouverneur a donc pris acte du fait que le collège s'engage à veiller plus attentivement au respect des prescrits de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative et que, le cas échéant, il adaptera

les pratiques administratives actuelles à tous les niveaux des services communaux, peu importe qu'il s'agisse de mandataires ou de membres du personnel communal. En outre, tous les membres du collège souscrivent à la règle de l'emploi du néerlandais pendant les réunions des commissions. À l'avenir, le collège prêtera une attention spécifique au respect de cette norme.

Enfin et avant de terminer cette partie, nous nous attardons, sans entrer dans les détails, sur les constats d'autres organes de contrôle en la matière. Le gouverneur du Brabant flamand a tiré les mêmes conclusions que l'adjoint du gouverneur. Au sein de la Commission permanente de Contrôle linguistique, il ne fut pas possible de trouver une majorité sur ce point¹³.

Le Ministre flamand des Affaires intérieures a été interrogé à ce sujet au Parlement flamand. Il a considéré qu'il ne peut pas y avoir de doutes quant au fait qu'une commission communale constitue un service intérieur. Par conséquent, le néerlandais est la langue véhiculaire. Selon lui, une décision du conseil communal basée sur une discussion ou un avis émanant d'une commission communale et dont il ressort clairement que la Loi linguistique a été violée, est entachée d'un vice de forme. Il est d'avis que dans ce cas les autorités de contrôle peuvent intervenir, mais que ceci nécessite une approche au cas par cas¹⁴.

12. Nous ne traiterons pas ici les aspects de la plainte qui ne concernent pas l'emploi des langues interne.

13. CPCL, 16 décembre 2008, avis n° 40.035.

14. Vr. en Antw., VI. R. 2007-08, 14 mars 2008, 563 (Q. n° 107 L. VAN NIEUWENHUYSEN).

05. LA LÉGISLATION LINGUISTIQUE ET LA PROTECTION SOCIALE

Les lois sont notamment faites parce qu'à un moment donné, la société a besoin d'un cadre régulateur pour faire face à un problème. Chaque loi vise un but déterminé et tente de donner une réponse à une situation spécifique.



Notre société n'est pas une société statique. Au contraire, elle est en évolution permanente et elle change continuellement. Il n'est donc pas exceptionnel qu'après un certain temps, le citoyen a l'impression que telle ou telle loi ne répond plus à ses questions ou à ses besoins. À d'autres moments, on peut avoir l'impression que deux lois sont difficilement compatibles. Quand ceci touche à la protection sociale ou aux droits fondamentaux du citoyen, cette situation est ressentie comme très pénible par les intéressés.

Tôt ou tard, des personnes qui - en raison de la nature des services qu'ils offrent - ont des contacts fréquents avec des citoyens qui ne parlent pas le néerlandais, entrent en conflit avec les dispositions très strictes de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative et les malentendus qui entourent encore trop souvent cette législation. Les dispositions de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative sont d'ordre public. Néanmoins, les prescriptions linguistiques ne peuvent pas mener à des situations inadmissibles, laissant les citoyens dépourvus par exemple de droits sociaux fondamentaux tels que le droit à un revenu, à la sécurité sociale ou à des soins médicaux.

La législation linguistique et la politique d'intégration

Ce problème peut surtout surgir dans le secteur de la diversité et de l'intégration. Dans l'élaboration de sa politique d'intégration, le Gouvernement flamand a créé l'espace nécessaire pour y faire face au moyen de projets qui doivent combler l'abîme qui sépare le citoyen non-néerlandophone et les autorités: pensons aux bureaux d'accueil et aux interprètes sociaux. La politique d'intégration flamande vise l'accessibilité de toutes les structures à tous et prête une attention particulière à l'accompagnement humain des groupes cibles¹⁵. Le décret flamand relatif à l'égalité des chances¹⁶ vise lui aussi une participation équilibrée de chaque individu à la société flamande. Cette dernière norme transpose en fait une des directives européennes anti-discrimination¹⁷, tout comme les lois anti-discrimination de 2007. Ces normes s'intègrent dans une conception plus large (européenne et internationale). Il ne fait aucun doute que la langue ne peut mener à l'exclusion¹⁸. Le fait que les prescrits de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative restent d'application ne fait aucun doute non plus. Il est donc question de tâter les différentes possibilités sans dépasser le cadre des deux législations. Par conséquent, la porte est ouverte à toutes sortes de malentendus et à l'incompréhension en ce qui concerne l'objectif de ces lois.

Ainsi, le service de l'adjoint du gouverneur fut contacté par un habitant d'une commune périphérique à propos d'une lettre d'invitation en néerlandais de la part d'un « bureau d'accueil pour l'intégration », accompagnée d'une traduction (non-personnalisée) de la lettre. Le but de la lettre d'invitation était de vérifier si la personne concernée faisait oui ou non partie du groupe cible qui est légalement obligé de participer aux cours d'intégration. La personne concernée, qui est inscrite dans le registre des étrangers de la commune, n'était pas du tout au courant de l'initiative et se posait surtout des questions sur les sanctions mentionnées et les amendes éventuelles. Elle n'a pour autant pas formulé de remarques sur la langue (les langues) dans laquelle la lettre était rédigée. Par conséquent, le service lui a conseillé de formuler ses griefs à l'attention du service concerné ou du Vlaamse Ombudsdienst.

Le service de l'adjoint du gouverneur fut également contacté par un centre d'intégration parce que l'équipe avait constaté que la mise en œuvre de certains projets était entravée par des « obstacles linguistiques ».

D'un côté plusieurs collaborateurs de terrain avaient signalé un mécontentement et une incompréhension croissants dans certains groupes cibles au niveau de l'assistance locale. Dans beaucoup de cas, ce mécontentement est lié à la langue. Nombre de ces personnes se sentent encore plus visées et discriminées quand, par exemple, elles vont se renseigner auprès d'un bureau du VDAB et doivent constater que la personne derrière le guichet emploie le français pour aider la personne devant elles, mais pas pour elles. Il ne s'agit pas là d'arbitraire, ce qui est difficile à comprendre. Ce sentiment d'être non désiré, de ne pas faire partie de la société est encore

15. Décret du 30 avril 2009 modifiant le décret du 28 avril 1998 relatif à la politique flamande de l'encontre des minorités ethnoculturelles, Chapitre II, objectifs, M.B. 2 juillet 2009. Ce décret n'entre en vigueur qu'au moment où tous les arrêtés d'exécution sont définitifs, voir <http://binnenland.vlaanderen.be/integratiebeleid/regelgeving.htm>, consulté le 30 novembre 2009.

16. Décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement, M.B. 23 septembre 2008.

17. Directive (CE) n° 2000/43 du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; Directive (CE) n° 2000/78 du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; Directive (CE) n° 2002/73 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail; Directive (CE) n° 2004/113 du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans l'accès aux biens et aux services et la fourniture de biens et de services.

18. Les directives anti-discrimination européennes (voir note 17) ne reprennent pas la discrimination directe en raison de la langue. Toutefois, la discrimination en raison de la langue est mentionnée explicitement à l'art.1 du protocole n° 12 de la Convention européenne des droits de l'homme (C.E.D.H.), qui a été signée par la Belgique, mais non encore ratifiée. La langue est également reprise à l'art. 21, al. 1er de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne. La loi fédérale (générale) anti-discrimination du 10 mai 2007 interdit la discrimination en raison des critères protégés suivants: l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique et l'origine sociale.

plus pénible si, après un accident ou une agression, ces personnes ne peuvent pas être aidées par les services d'aide aux victimes en raison d'un problème linguistique. L'approche de certaines écoles aussi est considérée comme discriminatoire quand certains parents doivent constater que l'école fait des efforts spéciaux pour certains groupes linguistiques (pensons aux dépliant traduits ou à la présence d'interprètes), tandis qu'elle a laissé tomber d'autres groupes linguistiques, peu importe leur part dans la population scolaire. L'attitude semble surtout réservée vis-à-vis de certaines langues.

D'autre part, certains services et autorités locaux ne sont pas toujours ouverts à des initiatives et à la mise à disposition d'outils de travail par le service d'intégration dans le cadre de l'accueil de personnes non néerlandophones. En général, ces services fondent leur refus sur les dispositions de la législation linguistique et leur incompatibilité avec l'initiative proposée. Ainsi, la direction d'une école a rejeté une initiative qui consistait à utiliser des pictogrammes accompagnés d'une brève explication en plusieurs langues pour que les parents non néerlandophones puissent comprendre le message envoyé. L'argument «linguistique» invoqué par les autorités scolaires se rapportait au fait que le texte sur ces pictogrammes n'était pas exclusivement en néerlandais.

Le centre d'intégration a dès lors voulu obtenir plus d'information sur la portée exacte de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative et les pistes

éventuelles pour réaliser une politique d'intégration accueillante aux personnes non néerlandophones dans les limites de ladite législation tout en tenant compte des enseignements actuels en la matière.

Stricto sensu, les problèmes cités se situent dans un contexte beaucoup plus large, qui va au-delà du rayon d'activités du service. Toutefois, des recherches scientifiques ont montré que le citoyen considère les institutions publiques en premier lieu comme des institutions au profit des utilisateurs. Pour le SPF Intérieur, qui est entre autres responsable de l'ordre public et de la sécurité, le service au client est très important. Les services publics doivent donc en principe «sur la base de cette conviction,(...) [donner suite à] tous les problèmes et questions qui leur sont soumis, le risque étant que certaines de ces questions ne font pas partie des tâches propres aux services publics, ce qui n'est pas souhaité, mais parfois inévitable. Le service qui sera offert consistera dès lors à confier ces questions aux personnes les plus à même d'y donner suite. Le traditionnel labyrinthe administratif, qui ballote les clients d'un service à l'autre sans les aider réellement, est inacceptable.»¹⁹

Pour ces raisons et dans le cadre de la collaboration entre les services publics, l'adjoint du gouverneur a considéré utile de préciser les objectifs principaux de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative en portant une attention spécifique à la situation des communes périphériques. Le fait qu'un demandeur d'emploi est ou non aidé en français dans un bureau du

VDAB s'explique parfaitement par le droit dont bénéficie un habitant d'une commune périphérique de demander que l'on passe au français. Le service du VDAB (régional) est obligé d'accéder à cette demande, même s'il est établi dans une commune linguistiquement homogène. Toutefois, cette règle d'exception n'est applicable qu'aux habitants des communes à facilités. Pour les nouveaux venus non-néerlandophones des communes linguistiquement homogènes peu de pistes existent, la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative étant élaborée sur la base du principe de territorialité. En principe, les services publics n'utilisent donc que la langue de la région. La Loi sur l'emploi des langues en matière administrative prévoit la possibilité de faire appel à la clause dite «de courtoisie», qui permettent aux services de passer à la langue des habitants d'une autre région linguistique. Toutefois, ceci n'est pas une obligation.

La Commission permanente de Contrôle linguistique reconnaît cette problématique depuis longtemps déjà et accepte l'emploi d'une autre ou de plusieurs langues si (1) il s'agit d'une mesure exceptionnelle qui (2) se justifie par un objectif tel que l'intégration de personnes ne parlant pas le néerlandais, ou des groupes de population allochtone. (3) Le texte original doit être rédigé en néerlandais et (4), le texte dans la langue étrangère doit reprendre de

façon claire et nette, en haut de la page la mention «TRADUCTION». La traduction peut être une synthèse du texte original ou une version intégrale, toutefois, elle ne peut aucunement donner plus d'informations que le texte original.

Les autorités de contrôle sont, elles aussi, conscientes des circonstances pénibles dans lesquelles les services en question doivent travailler et tolèrent qu'exceptionnellement d'autres langues que le néerlandais soient employées de manière temporaire. Ainsi, la première phase du projet d'intégration est en fait déjà caractérisée par une «souplesse temporaire». Dans ce contexte, le ministre flamand des Affaires intérieures a précisé que quand il s'avère que des étrangers sont aidés au guichet dans une autre langue que le néerlandais pour améliorer leur intégration, cela ne lui semble pas par définition aller à l'encontre de la législation linguistique, à condition qu'il s'agisse d'une mesure limitée dans le temps. Il s'agit plutôt d'une forme d'hospitalité ou de courtoisie linguistique. Il est évident que cette situation doit rester exceptionnelle et ne peut devenir la règle. Il faut avoir le temps et l'occasion pour s'intégrer dans les communes flamandes, aussi au niveau de l'acquisition de la langue.²⁰ Toutefois, l'emploi systématique d'une autre langue ne peut pas être concilié avec la législation linguistique.

19. SPF Intérieur, Code de déontologie, 2006.

20. Question de M. LUK VAN NIEUWENHUYSEN à M. MARINO KEULEN concernant les guichets non-néerlandophones pour des allochtones dans les maisons communales, *Hand. Parl. flamand 2006-2007, 17 avril 2007, n° C159-BIN13, 1-3.*



Un service d'intégration s'informa si l'intention d'une association népalaise d'éditer leur magazine réservé aux membres en « devangari » est conciliable avec la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Ce projet émane d'une association privée, il n'est donc soumis à aucune disposition légale linguistique.²¹

Le service de l'adjoint du gouverneur a cependant attiré l'attention sur les avantages d'une traduction, mais il est évident que ce sont les initiateurs qui doivent en décider.

La législation linguistique et l'emploi

Dans le secteur de l'emploi aussi, plusieurs instances se voient de plus en plus souvent confrontées à des clients ou à des demandeurs d'emploi qui ne parlent pas le néerlandais. Il est clair qu'il faut trouver là aussi un équilibre entre d'une part les objectifs de la législation linguistique et d'autre part les efforts pour diminuer le chômage. Il va de soi qu'en temps de crise économique, il est crucial de trouver un emploi à un maximum de personnes. Il est dès lors regrettable que toutes sortes de malentendus tenaces concernant les dispositions de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative

empêchent la réalisation de ces objectifs ou résulteraient en la perte de certains droits. Ne perdons pas de vue que le droit au travail est repris à l'article 23, alinéa 3, 1° de la Constitution.

Ainsi, le service fut saisi d'une plainte introduite contre le Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) en janvier 2008. En effet, via le « Werkwinkel »²² local, établi dans une commune linguistiquement homogène, le VDAB avait invité en néerlandais une habitante francophone d'une commune périphérique appartenant au champ d'activités du bureau, à un entretien dit « entretien de démarrage »²³. Aux yeux de la plaignante, cette invitation violait la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative puisque son appartenance linguistique était connue par l'organisme concerné.

La Loi sur l'emploi des langues en matière administrative considère l'envoi d'une lettre d'invitation par un service public, en l'occurrence le VDAB, comme un rapport avec un particulier. En outre, il ressortait de l'analyse que le Werkwinkel concerné ressort des compétences de la Région flamande. Le décret constitutif du 20 mars 1984 qualifie le VDAB de service du Gouvernement flamand. Par conséquent, la circulaire VR-97/29 du

21. Pour plus d'information sur la législation linguistique et les initiatives privées, voir chapitre 7.

22. Il s'agit ici d'un accord de coopération entre différentes organisations qui facilitent la recherche d'un emploi, tels que le VDAB, l'ALE et l'ONEM. Pour plus d'informations, nous vous renvoyons au site web informatif <http://www.werkwinkel.be>.

23. Terme néerlandais : «startgesprek».

7 octobre 1997 est d'application. Cette circulaire dispose que les services du Gouvernement flamand emploient en général le néerlandais, mais que des exceptions sont possibles, entre autres pour les communes périphériques, où le citoyen a le choix d'être servi en néerlandais ou en français. La circulaire BA-97/22 du 16 décembre 1997 relative à l'emploi des langues dans les administrations communales de la région de langue néerlandaise reprend des dispositions comparables dans le sens qu'un particulier bénéficiant de ce droit peut - bien qu'exceptionnellement - être servi en français sur sa demande explicite et réitérée. Le 23 décembre 2004, le Conseil d'État a déclaré les recours en annulation contre cette circulaire non recevable en 5 arrêts (arrêts 138.860 à 138.864) pour cause d'absence d'intérêt légitime.

Toutefois, la plaignante partait du point de vue qu'une fois son appartenance linguistique communiquée, elle serait dorénavant directement contactée en français. Elle n'avait donc pas formulé une demande telle décrite ci-dessus, de sorte que la plainte devait être considérée comme non fondée. À cause d'une mauvaise interprétation de la législation linguistique, la dame risquait en effet de perdre ses droits au chômage et à l'assistance du VDAB parce qu'elle s'était opposée à la lettre d'invitation. Le fait qu'elle pouvait revendiquer légitimement des facilités linguistiques, n'y changeait rien. Dès lors, l'adjoint du gouverneur a attiré l'attention de la personne concernée sur ces conséquences et lui a conseillé

de contacter le plus rapidement possible le service en question.

Dans un autre dossier, l'avis du service fut demandé concernant les dispositions de la Loi linguistique à l'occasion d'un problème de licenciement dans un bureau de placement situé dans l'hinterland de Bruxelles. Selon l'ancien membre du personnel, ce licenciement était directement lié à son refus de parler le français à certains citoyens qui faisaient appel au bureau concerné. Pour des raisons notamment liées au contenu, l'avis fut limité à une brève explication des règles relatives à l'emploi des langues dans les services régionaux. Le bureau concerné s'occupe de plusieurs communes, dont une commune périphérique. Par conséquent, les habitants de cette commune périphérique peuvent demander au gestionnaire du dossier de changer vers l'emploi du français durant les entretiens et dans le courrier ultérieur. Il va de soi que ceci a des conséquences au niveau organisationnel. En effet, l'organisation interne du bureau est en fonction des revendications légitimes (à savoir les facilités linguistiques) des habitants de la commune périphérique en question. Il va de soi que la décision à ce sujet fait partie de l'autonomie du service concerné.

Le service est régulièrement contacté concernant la portée ou l'état le plus actuel de la législation linguistique en matière administrative.

En août 2009, il fut contacté par un service public de Bruxelles actif dans le domaine de l'emploi qui avait appris que la législation linguistique aurait été considérablement modifiée quant aux rapports avec des entreprises privées. Le service voulait surtout savoir quel en était l'impact éventuel sur le courrier avec une entreprise établie dans une commune périphérique. En effet, le service s'inquiétait des conséquences sur sa façon de travailler actuelle.

La réponse du service de l'adjoint du gouverneur fut rassurante, étant donné que rien n'avait changé: la réponse aux entreprises privées doit toujours être formulée dans la langue de la région dans laquelle l'entreprise est établie, quelque soit l'autorité de laquelle émane le premier contact ou la première communication (art. 19, art. 41, §2 LCLA).

Au mois de mai de la même année une avocate trouva le chemin du service avec la question de savoir si une décision d'un département de la Région de Bruxelles-Capitale relative à un permis de travail pouvait être rédigée uniquement en français, la demande et la procédure s'étant déroulées en néerlandais. Tenant compte des objectifs principaux du code de déontologie précité, la personne concernée reçut les renseignements demandés, malgré l'incompétence territoriale du service en la matière. Il est en effet inacceptable que les clients soient envoyés d'un service

à l'autre, sans être effectivement aidés. Il convient tout de même de noter que la simple contestation de la décision basée sur une violation avérée de la législation linguistique pourrait résulter en une victoire à la Pyrrhus, puisqu'il était parfaitement possible que la décision de l'administration soit identique au niveau du contenu, mais rédigée en néerlandais. Mieux vaut donc une évaluation et une approche nuancées.

La législation linguistique et les droits à la sécurité sociale

Notre société moderne est caractérisée par une internationalisation croissante. Des frontières s'ouvrent, sûrement en Europe. Il est généralement accepté que cette ouverture ne peut se faire sans respecter les droits économiques et sociaux. Les états doivent veiller à ce que les citoyens puissent continuer à bénéficier de ces «droits de l'homme de la deuxième génération». Plusieurs traités internationaux ont été rédigés et ratifiés à cet effet²⁴. Ainsi la Charte sociale européenne vise entre autres la promotion de la cohésion sociale. Ces droits garantissent en premier lieu les besoins de base tels que la nourriture, le revenu, la sécurité sociale, l'enseignement, le logement, l'assistance juridique et les soins médicaux. Les états sont tenus de dissiper les obstacles éventuels qui empêchent leurs citoyens de bénéficier de ces droits. Ceci implique également qu'ils

24. E.a. le Pacte international de l'ONU relatif aux droits sociaux, économiques et culturels (ECOSOC) du 19 décembre 1966, ratifié par la Belgique le 21 avril 1983 et la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe du 18 octobre 1961, ratifiée par la Belgique le 2 mars 2004.



ne peuvent pas discriminer. Ces droits sont repris au titre II de notre Constitution.

Ces matières ne sont pas directement liées à la problématique linguistique. Néanmoins, ces deux dernières années, le service a dû constater dans quelques dossiers qu'il n'est pas toujours évident de combiner les objectifs de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative et le respect de ces droits économiques et sociaux.

Ainsi, le service fut contacté par une personne retraitée qui avait constitué une partie de ses droits à une pension de retraite à l'étranger, en l'occurrence en France. Pour préserver ses droits, l'intéressé doit envoyer chaque année au service des pensions étranger une « preuve de vie », qui est un acte délivré par l'administration communale. À défaut, les paiements sont suspendus. Pour ce faire, le service concerné lui envoie un formulaire rédigé en plusieurs langues, mais pas en néerlandais. Ce qui semblait au début être une simple formalité administrative dégénéra rapidement en un vrai parcours d'obstacles pour ce pensionné. Les autorités communales de son domicile, une commune sans statut linguistique spécial, refusait d'utiliser le formulaire en plusieurs langues en faisant appel à la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative, selon laquelle les services communaux n'emploient que le néerlandais dans leurs contacts avec les citoyens. Par conséquent, l'administration communale lui envoyait une preuve de vie rédigée uniquement en néerlandais. Malgré le fait

que ce dossier ne tombe pas dans le champ d'activité du service, l'adjoint du gouverneur estimait opportun d'aider la personne concernée qui avait déjà frappé en vain à la porte de plusieurs instances. Elle a dès lors orienté l'intéressé vers le service compétent et lui a procuré les informations demandées; elle a également envoyé le dossier de l'intéressé à ce service. L'on pouvait difficilement reprocher à ce citoyen de faire un appel (illégitime) aux facilités puisqu'il s'était adressé en néerlandais aux services communaux. Le problème concernait en fait le formulaire en plusieurs langues qui lui avait été envoyé par le service des pensions français. L'adjoint du gouverneur a informé le gouverneur de la province - qui, en vertu de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative, s'occupe de la délivrance de traductions - de son inquiétude quant au caractère particulier de ce dossier. Vu le caractère répétitif du dossier²⁵, les services du gouverneur ont demandé à l'administration communale de ne pas « pousser l'affaire trop loin » et - compte tenu du contexte international spécifique - à côté de la législation linguistique, de ne pas perdre de vue non plus les intérêts justifiés de ce citoyen.

Vu les directives européennes concernant la libre circulation des travailleurs et la portabilité des droits à la sécurité sociale, des situations analogues ne sont sûrement pas exclues à l'avenir; ce qui pourrait mener à ce que l'image de la Flandre soit endommagée à l'étranger. Pourtant, au niveau international, des accords ont vu le jour très tôt. Ils ont été signés par la Belgique et permettent sous certaines conditions



la délivrance d'extraits des actes de l'état civil en plusieurs langues²⁶.

Pour des actes constatant les naissances, mariages ou décès, la personne intéressée peut obtenir sur demande un formulaire plurilingue reprenant en au moins deux langues, dont la langue officielle ou une des langues officielles de l'état, les mentions standard. Ainsi, les formulaires standard belges reprennent les mentions standard en néerlandais, français, allemand et en anglais (tout en donnant, bien évidemment, la priorité à la langue de la région linguistique); au verso du formulaire sont expliqués les codes utilisés en environ six autres langues dont l'espagnol, l'italien, le grec ou le portugais. Ces extraits ne doivent être légalisés ni traduits.

Le secteur des soins de santé non plus n'est pas immunisé contre les péripéties de la législation linguistique. Quelques dossiers portèrent sur l'équilibre entre les prescrits des lois linguistiques d'une part, les droits des patients ou le maintien de l'ordre public d'autre part. En outre, il ressort du premier dossier que même les instances concernées se perdent encore au travers de la question de la compétence dans la matière complexe que constitue la législation linguistique. Le même dossier montre d'ailleurs que

l'idée générale que la législation linguistique touche à l'ordre public peut dans certains cas être prise au pied de la lettre.

Le 2 juin 2009, le service reçut une lettre d'un Procureur du Roi qui avait été contacté par quelques bourgmestres de la périphérie flamande pour lui faire part de leurs préoccupations concernant la connaissance linguistique médiocre de certains psychiatres dans quelques hôpitaux bruxellois. Selon les bourgmestres, cette connaissance linguistique médiocre constitue un problème aigu surtout quand il s'agit de procédures de collocation urgentes. Dans le cadre desdites procédures, le Parquet compétent indique par tour de rôle les hôpitaux qui doivent prêter l'assistance de leurs experts. Toutefois, les bourgmestres sont d'avis que l'on peut difficilement parler d'expertise si la personne faisant l'objet d'un examen en vue d'une hospitalisation forcée pour observation, n'est pas du tout ou à peine comprise par le médecin de garde. Selon plusieurs policiers chargés par la loi²⁷ du transfert d'une personne sur réquisition d'un magistrat du parquet il semble pourtant que ce serait le cas. Les bourgmestres craignent que certaines personnes échappent aux mesures coercitives, ce qui aurait pour conséquence que l'ordre public et la tranquillité - qui sont de la compétence des bourgmestres²⁸ - soient directement compromis dans leur commune. Il ressort du courrier du Procureur

25. La personne concernée s'était déjà vue confrontée au problème l'an dernier, mais les parties avaient trouvé un compromis.

26. Loi portant assentiment à la Convention relative à la délivrance d'extraits plurilingues d'actes de l'état civil et Annexes, faites à Vienne le 8 septembre 1976, et au Protocole additionnel à la Convention concernant l'échange international d'informations en matière d'état civil, signée à Istanbul le 4 septembre 1958 et Annexe, faits à Patras le 6 septembre 1989.

27. Loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux, M.B., 27 juillet 1990.

28. Voir l'art. 129 et l'art. 135 de la Nouvelle loi communale.



du Roi qu'il partage le souci des bourgmestres, son service aussi se voit régulièrement confronté à cette problématique.

Puisque les faits allégués se sont produits dans des hôpitaux établis dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, le service n'a pas pu intervenir sur le fond. Dès lors, le vice-gouverneur de Bruxelles fut informé des griefs et reçut les pièces pertinentes.

Il s'est avéré plus tard que le vice-gouverneur a considéré utile de transmettre le dossier à la Commission permanente de Contrôle linguistique.

Au moment de la publication de ce rapport d'activités, le service n'a pas encore été informé du point de vue de la Commission.

Le deuxième dossier se rapporte à une demande de renseignements de la part d'un Centre public d'action sociale d'une commune périphérique. Certains clients reçoivent souvent du CPAS ce que l'on appelle des «réquisitoires». Concrètement cela signifie que le CPAS prend en charge les coûts médicaux. Dans ce contexte, le CPAS s'adresse souvent à des médecins, pharmaciens, psychologues francophones de la commune périphérique en question ou de Bruxelles, ainsi qu'à des maisons de repos situées dans la capitale. Le CPAS avait remarqué que la note des dispensateurs des soins concernés est souvent rédigée en français; il se demande par conséquent si, tout compte fait, ces

personnes ou organismes peuvent lui envoyer leur note en français.

En fait, cette question reprend deux aspects essentiels qui, dans ce cas spécifique, semblent *a priori* difficiles à concilier. En effet, en l'espèce il s'agit de soins médicaux pour un citoyen. Dans le secteur des soins de santé, le libre choix du patient quant au dispensateur des soins constitue un principe de base, qui ne peut normalement pas être entravé. Le Centre ne peut donc pas limiter cette liberté sur la base de l'appartenance linguistique du dispensateur de soins à qui voudrait s'adresser le patient. En revanche, les services publics, dans le cas présent le CPAS responsable de l'acquittement du coût financier lié aux prestations de santé, doivent respecter les dispositions de la législation linguistique.

Un patient a donc le libre choix du médecin, pharmacien, ou organisme de soins auxquels il s'adresse. La Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde à la notion de «libre choix du dispensateur des soins» une interprétation large. «Les bénéficiaires s'adressent librement, pour obtenir les prestations de santé visées:

- à toute personne autorisée légalement à exercer l'une des branches de l'art de guérir;
- à toute maison de repos et de soins, maison de soins psychiatriques et tout centre de soins de jour ou établissement agréé pour la dispensation d'un ensemble de soins permettant de raccourcir le séjour en hôpital ou de l'éviter, ou toute maison



de repos pour personnes âgées, ou home de séjour provisoire;

- aux praticiens de l'art infirmier reconnus et aux services de soins infirmiers à domicile inscrits sur la liste rédigée par le service des soins de santé de l'institut, ou tout infirmière, garde-malade, garde d'enfants, kinésithérapeute et logopède inscrit sur la liste.»²⁹

La relation entre le médecin et le patient est une relation de confiance qui s'inscrit dans la catégorie des rapports entre particuliers pour lesquels l'emploi des langues est libre en vertu de l'article 30 de la Constitution.

C'est probablement cette considération relative au libre choix du patient qui avait poussé le Centre à demander au médecin francophone en question - et plus en général à des dispensateurs de soins de Bruxelles et de la commune périphérique concernée - de procurer les soins nécessaires aux personnes tributaires de soins à sa charge.

Dans son avis du 27 avril 2009 à l'attention du CPAS, le service a également traité les obligations en matière de l'emploi des langues qui doivent être rencontrées par les services publics, en l'occurrence le Centre. Ainsi il a rappelé les prescrits relatifs à l'emploi des

langues dans les contacts écrits et oraux entre le citoyen et les autorités. Le pouvoir décretaal flamand oblige les particuliers, y compris les entreprises, établis dans une commune sans régime linguistique spécial de la région de langue néerlandaise, à n'employer que le néerlandais dans leurs contacts avec les services locaux ou régionaux³⁰. Toutefois cette obligation ne s'applique pas dans les communes périphériques: dans ces communes, les services locaux emploient le néerlandais ou le français en fonction de la langue employée par le citoyen³¹.

Quant aux facilités, on peut insister sur le fait que ce ne sont que les habitants, et uniquement les habitants, qui bénéficient de ces droits et encore à condition qu'ils soient strictement interprétés. Ceci a pour conséquence que le Centre ne doit pas employer une autre langue que le néerlandais dans ses contacts avec des non-habitants, tels que certains de ces dispensateurs.

Cependant, le principe dit de courtoisie linguistique dont question à l'art. 12 LCLA implique que les services locaux peuvent répondre aux habitants d'une autre région linguistique dans la langue dont ces derniers se sont servis, le terme «répondre» couvrant les rapports oraux et écrits (*Doc. Parl.*, Chambre des représentants

²⁹. Art. 127, § 1 de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

³⁰. Art. 3, 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.

³¹. Art. 25 LCLA - Il est passé au français à la demande expresse du particulier.

1961-1962, n° 331/27, p. 29). Étant donné que ce principe s'applique à tout service local, quel que soit la région linguistique, les services établis dans des communes à facilités linguistiques peuvent également s'en servir.

Le principe de courtoisie est lui-même soumis à une interprétation limitative. Le Centre ne peut donc pas utiliser de sa propre initiative une autre langue dans ses contacts avec les habitants d'autres régions linguistiques.

Dans le dossier examiné, le CPAS a communiqué uniquement en néerlandais – ce qui est tout à fait conforme à la réglementation linguistique – avec le médecin concerné, qui a répondu en français. Le cabinet du médecin est situé dans la région bilingue. Il ressort des pièces du dossier que la réponse a été traitée et que la prise en charge par le CPAS a été validée. Strictement dit, le Centre n'a pas répondu en français, ce qui n'était d'ailleurs pas nécessaire pour régler l'affaire.

La législation linguistique touchant à l'ordre public, il faut être prudent. La question se pose de savoir si le Centre peut traiter des documents rédigés en français. Si cela n'est pas le cas, ceci aurait entre autres pour conséquence que les paiements effectués par le receveur du CPAS - appelé «receveur» dans le nouveau Décret CPAS du 19 décembre 2008 (M.B. 24 décembre 2008) - avec les moyens financiers du CPAS seraient non valables.

Ceci résulte littéralement de l'article 91 de la Loi CPAS, qui reste d'ailleurs d'application jusqu'à l'entrée en vigueur du décret, date sur laquelle il existe toutefois une incertitude (voir WEEKERS, «Het (Vlaams) ocmw-decreet», RW, 2008-09, n° 33 (18 avril 2009), (1370),1378, n° 26 *in fine*).

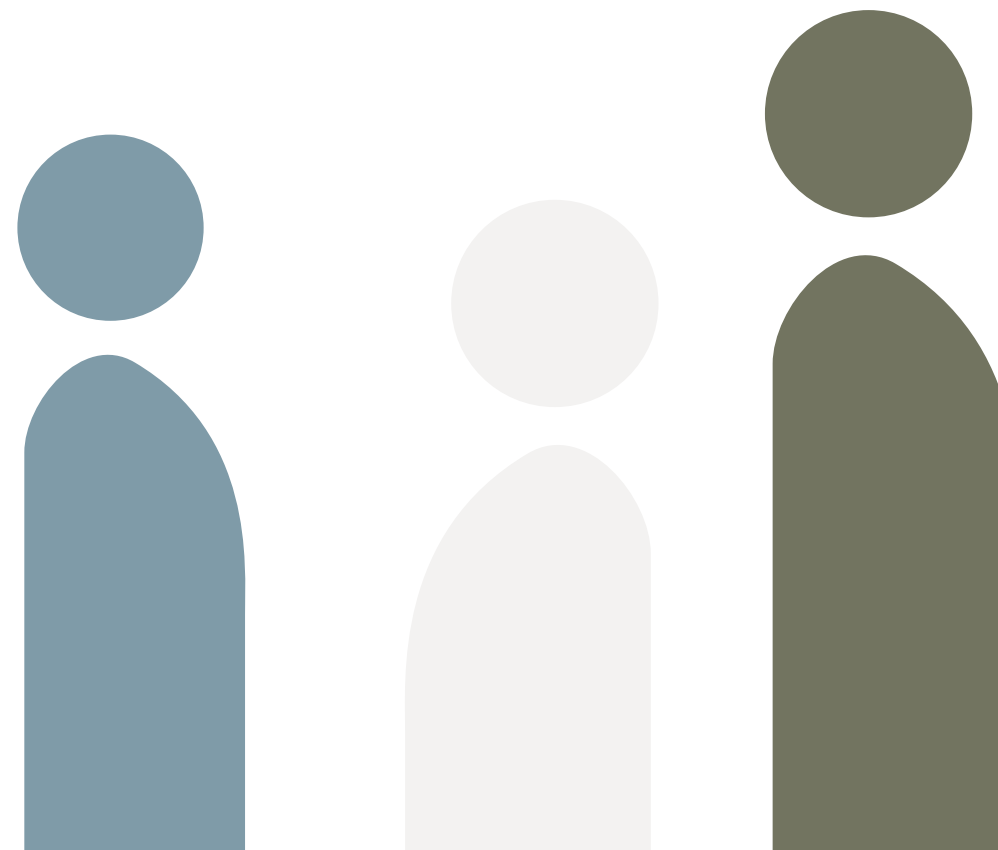
Afin de prendre des décisions administratives telles que des autorisations et des permis, une administration communale dans la région linguistique néerlandaise ne peut composer le dossier qu'en néerlandais. En outre, la procédure ne peut être introduite que par des pièces rédigées dans la langue de l'administration communale.

Bien qu'il s'agisse d'une question délicate, nous osons suggérer qu'il faut être raisonnable dans la façon dont le dossier doit être abordé. Même s'il ressort clairement de la jurisprudence d'avis constante de la Commission Permanente de Contrôle linguistique que la procédure ne peut être introduite que par des pièces rédigées dans la langue de l'administration communale, le dossier concerne une demande de dispensation de soins adressée à un médecin francophone des environs de Bruxelles, choisi et accepté au moins de façon implicite par un habitant manifestement francophone.

Cet habitant bénéficie incontestablement de facilités linguistiques dans ses relations avec l'administration, de sorte que le français, au moins dans ses rapports individuels, ait le statut de «langue de la commune».

Malgré le principe de courtoisie, le Centre pourrait en principe se contenter d'entretenir des contacts unilingues en néerlandais avec des non habitants. Vu ce qui précède, il ne peut toutefois pas demander raisonnablement à des particuliers tels que des dispensateurs de soins francophones éventuels qui sont contactés par une personne tributaire de soins bénéficiant de facilités, de s'adresser au Centre en néerlandais.

La façon dont les choses sont réglées semble dès lors être parfaitement compatible avec la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative et mérite d'être poursuivie.



06. LA LÉGISLATION LINGUISTIQUE ET L'ASPECT DE LA RUE

Aspect de la rue: l'image offerte par une rue ou par la circulation routière.³²

Dans ce contexte il ne s'agit pas seulement des arbres, des maisons ou des voitures dans la rue, mais également de ce que l'on pourrait décrire comme du «mobilier urbain», tels que les abris, les panneaux de signalisation, voire les indicateurs et les affiches...



L'on pourrait se demander si les affiches - des panneaux publicitaires aux horaires des bus - ou les affiches concernant des ventes publiques ne doivent être rédigées que dans la langue de la région ou en néerlandais et en français? Dans les communes périphériques le sujet constitue en tout cas matière à réflexion, exposée dans un certain nombre d'études, dont celle du professeur Boes et celle du professeur Venny.

Durant la période 2008-2009, le service fut contacté plusieurs fois quant à ces questions relatives à l'aspect de la rue dans les communes périphériques.

En janvier 2008, un service de la direction provinciale récréation demanda si les panneaux de signalisation du réseau cycliste dans quelques communes périphériques ne devaient être rédigés qu'en néerlandais, comme il est le cas ailleurs dans la province, ou, au contraire, en néerlandais et en français.

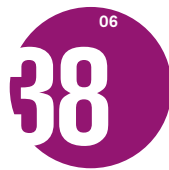
Dans son avis, l'adjoint du gouverneur traita les points de vue suivants.

La CPCL considère un panneau de signalisation sur le territoire public d'une commune périphérique dans le cadre du réseau cycliste du Brabant flamand comme une communication destinée au public. Ce panneau doit donc être rédigé en néerlandais et en français, donnant la priorité au néerlandais. En effet, la Commission considère que l'interprétation de la

distinction faite à l'art. 34 des LCLA en fonction de la communication de ces avis par l'intermédiaire du service local ou de leur communication directe par un service local établi dans une commune sans régime linguistique spécial ne peut pas donner lieu à la rédaction unilingue en néerlandais des avis « directs » dans une commune périphérique. Selon la CPCL, les avis « directs » visés dans cet article ne se rapportent qu'aux avis qui sont directement adressés au public dans ou sur les bâtiments de ces services. Cette vision diffère cependant de la vision de la députation de la province du Brabant flamand.

En 1996, la députation de la province du Brabant flamand considéra qu'en matière d'avis et de communications au public, il convient de faire une distinction entre communication directe et communication indirecte au public. Cette distinction est basée sur le fait que les services locaux des communes en question sont oui ou non impliqués dans leur diffusion. Ou, plus concrètement, dans le cas d'une communication directe au public, - c'est-à-dire sans que les services locaux soient impliqués dans la diffusion - l'on ne peut employer que le néerlandais, tandis que dans le cas d'une communication indirecte - c'est-à-dire qu'il est fait appel aux services locaux pour la diffusion - il faut employer dans les communes périphériques le néerlandais et le français. Selon la députation, ceci implique que les panneaux de signalisation concernés doivent être unilingues en néerlandais, le service en question étant établi à Leuven,

³². Traduction. VAN DALE, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, 1999.



ville unilingue. Ce raisonnement de la députation est basé sur l'avis relatif à l'application, par la province du Brabant flamand, de l'article 34, §1 troisième alinéa des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative des professeurs RIMANQUE, VAN ORSHOVEN et VELAERS. Toutefois, les professeurs considèrent que l'emploi d'une autre langue que le néerlandais n'est pas exclu si des circonstances exceptionnelles, l'intérêt du service ou l'ordre public, la santé ou la sécurité des citoyens le rendent nécessaire et qu'une décision en ce sens peut donc être raisonnablement justifiée à la lumière de ces objectifs.³³ Le raisonnement s'applique initialement aux brochures diffusées par la province du Brabant flamand, mais peut *mutatis mutandis* inspirer la signalisation sur les réseaux cyclistes.

En 1999, le professeur BOES considéra dans son étude «Vernederlandsing van het straatbeeld en verfijning van de bestuurstaalwetgeving», réalisée à la demande de la province du Brabant flamand, que les panneaux de signalisation dans les communes périphériques doivent être unilingues en néerlandais car ils ne s'adressent pas uniquement aux habitants de ces communes.

Le professeur VENY, suivi en ce sens par e.a. CLEMENT, ne partage pas cet avis. C'est en tout cas ce qu'il ressort de son étude «Taalgebruik in het Nederlandse taalgebied» réalisée en 2007 à la demande des autorités flamandes.

Dans son avis, l'adjoint du gouverneur a conclu qu'il vaut mieux réaliser la signalisation et l'infrastructure touristique du réseau cycliste du service concerné en

néerlandais et en français, pour des raisons juridiques ainsi que pour des raisons d'opportunité justifiées, tout en donnant bien évidemment la priorité au néerlandais. En effet, la signalisation sur le territoire des communes périphériques est réalisée en concertation avec et donc par l'intermédiaire des administrations locales (article 34, §1, LCLA). En outre, vu la situation concrète, d'autres pistes méritent d'être retenues: l'emploi éventuel d'autres langues est également justifié dans la mesure où les avis et communications dont il s'agit s'adressent à un groupe cible bien déterminé. Il ne faut cependant pas perdre de vue que le raisonnement doit être suivi pour tout le réseau cycliste et qu'il ne peut servir d'argument pour estomper l'application des facilités dans les communes périphériques.

Il est évident que ce raisonnement pourrait également être suivi pour la signalisation dans par exemple des parcs ou des domaines récréatifs parce que ce serait au profit de la région et ses atouts touristiques.

L'avis du service fut également demandé dans le cadre de la langue dans laquelle sont rédigés les messages sur les compteurs de vitesse. En effet, en mai 2009, l'échevin compétent pour la mobilité dans une commune périphérique demanda à la zone de police compétente de remplacer les compteurs de vitesse avec le texte unilingue «U rijdt» par le message bilingue «U rijdt/ vous roulez». Cette demande était probablement basée sur l'interprétation classique de la Loi linguistique, confirmée par la CPCL dans ses avis 515 du 24 juillet 1964 et 817/IV du 1^{er} décembre 1964. Suivant cette



interprétation, des panneaux de signalisation et des poteaux indicateurs installés sur le domaine public, tout comme des avis standards de l'horloge parlante et d'autres machines parlantes, sont toujours des avis et communications au public, puisque les textes communiqués sont nécessairement identiques pour tous les appelants et que la machine ne peut pas distinguer l'un appelant de l'autre. Le service est d'avis que ce raisonnement peut intégralement être appliqué à un compteur de vitesse qui lui non plus ne peut pas distinguer les chauffeurs. À aucun moment on ne peut parler d'une interaction personnelle entre le chauffeur en question et le compteur de vitesse.

La zone de police qui est responsable de l'installation du compteur est un service régional dont l'activité comprend, hormis quelques communes linguistiquement homogènes, une commune dotée d'un régime linguistique spécial. Dès lors, l'art. 34, §1 des LCLA est d'application. Un tel service rédige les avis et communications qu'il adresse directement au public dans la langue ou les langues imposées aux services locaux des communes où le siège est établi. La zone de police concernée est établie dans une commune néerlandophone linguistiquement homogène. Les avis et communications adressés au public par l'intermédiaire des services locaux sont régis par le régime linguistique des services locaux. La CPCL considère que le législateur ne vise que les avis et communications directement adressés au public dans ou

sur les bâtiments des services locaux quand il prescrit la langue imposée à ces services de la commune où est établi le siège du service (avis 1868 du 5 octobre 1967). Normalement, les avis et communications adressés au public dans les autres communes de la circonscription doivent, selon la CPCL, suivre le régime linguistique imposé en la matière aux services locaux de ces communes. La mention sur le compteur de vitesse installé sur le territoire de la commune périphérique en question doit donc être bilingue.

Afin d'éviter des frais inutiles - la zone de police avait déjà acheté un nombre suffisant de compteurs de vitesse - le service de l'adjoint du gouverneur proposa une solution pragmatique, à savoir que seule la vitesse du véhicule soit mentionnée, en caractères à lumière intermittente ou non, sans message accompagnant. Cette façon de travailler est très claire pour le citoyen et rencontre dans tous les cas les exigences de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

En février 2009, le service se vit confronté à une question de la part du fonctionnaire urbaniste de l'administration d'une commune périphérique relative au déplacement d'un sentier dans cette commune périphérique et à l'affichage à la maison communale de la décision de la députation de la province en la matière. Qui devait en effet veiller à la traduction de ce document: la province ou la commune? Quelques coups de téléphone entre le

33. K. RIMANQUE, P. VAN ORSHOVEN, J. VELAERS, «Advies betreffende de toepassing, door de provincie Vlaams-Brabant, van artikel 34, §1, derde lid van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken», CDPK, 1997, n° 3, p. 522-525.



service de l'adjoint du gouverneur et le service provincial compétent conduisent à la conclusion qu'il incombait à la province de fournir la traduction, et non à la commune. L'on pourrait considérer cette question comme une illustration du fait que les principes de la législation linguistique sont encore peu connus par les citoyens qui en sont les destinataires. Néanmoins, ceci prouve que, grâce à la prévention et la médiation, le service a pu éviter une plainte formelle.

L'aspect de la rue («straatbeeld») avec son mobilier urbain fait partie de ce que l'on appelle généralement «l'espace public». Dès que nous quittons la maison, nous entrons l'espace public. L'accès à cet espace est ouvert à tout le monde. Ceci semble évident, les rues et les places appartenant à la communauté, mais est-ce bien le cas?

Par exemple, les galeries d'un centre commercial sont également accessibles à tout le monde, bien que le centre soit probablement propriété privée. Quel que soit le propriétaire, il y a cependant une constante: les gens s'y rencontrent. «Rencontrer» implique dialoguer et, par conséquent, emploi de la langue. Peu à peu, des rituels, voire des «rituels de rencontre», voient le jour. Ces règles de conduite sont souvent basées sur les habitudes et la tradition. Mais les autorités aussi rédigent des règles, e.a. en matière de sécurité (code de la route) ou d'hygiène (règlement communal sur les déchets). Ce chapitre a traité un certain nombre de sujets qui sont relatés à l'espace public. Ceci montre que les autorités peuvent également intervenir de façon normative en matière d'emploi des langues dans l'espace public. Cette question sera traitée plus en détail dans le chapitre suivant.

07. LE FLOU ENTRE L'EMPLOI DES LANGUES PRIVÉ ET L'EMPLOI DES LANGUES PUBLIC



La Constitution prévoit que l'emploi des langues en Belgique est libre. Cette liberté accordée à l'individu est un principe constitutionnel de base qui ne peut être limité que par une intervention explicite du législateur dans un nombre de matières limité comme les actes de l'autorité publique et les matières judiciaires.

L'emploi des langues dans les relations avec les autorités est également soumis à des réglementations, e.a. celle de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Tout ce qui n'appartient pas à ces domaines fait partie de la vie privée et est en principe caractérisé par une liberté linguistique absolue dans tous les aspects de la vie privée: non seulement dans la communication orale et écrite entre des citoyens individuels, mais également dans la vie culturelle et religieuse ou commerciale. Étant donné que les services publics font souvent appel à des entreprises privées ou à des particuliers pour exécuter certains aspects de leurs tâches, il est parfois difficile de distinguer la vie privée (et la liberté de l'emploi des langues) de la communication avec les autorités (et, par conséquent, un emploi des langues réglementé).

Pourquoi les entreprises ou les personnes privées doivent-elles parfois appliquer la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative? Pourquoi les affiches sur les panneaux publicitaires dans la rue doivent-elles, une fois oui et une fois non, répondre à ces prescrits? Et quelles en sont les conséquences concrètes pour la publicité dans une commune

à facilités? La question nous fut posée par une entreprise d'affichage.

Il est vrai que l'emploi des langues dans la publicité n'est pas réglé par la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative, qui reprend principalement des directives relatives à l'emploi des langues des services publics de l'état. Des activités purement commerciales bénéficient de la liberté linguistique garantie par la Constitution: en principe, l'intervention de l'état n'est pas en cause, même si les affiches en question se trouvent dans l'espace public. Toutefois, ce principe général doit être nuancé.

En effet, il est possible que les dispositions de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative soient, dans certains cas, applicables à des personnes physiques et morales (des particuliers), mais uniquement dans la mesure où elles sont des concessionnaires d'un service public ou sont chargées d'une mission qui dépasse les limites d'une entreprise privée et que la loi ou les pouvoirs publics leur ont confiée dans l'intérêt général (art.1, §1, 2° LCLA). Par conséquent, il est possible que des actions publicitaires réalisées à la demande d'un service public tombent sous l'application de la Loi sur l'emploi

des langues en matière administrative. Dans ce cas, les affiches ou annonces sont considérées être des avis et communications au public, ce qui implique leur affichage en français et en néerlandais dans les communes périphériques. Le service public qui contracte l'entreprise publicitaire est cependant censé informer cette dernière des prescrits en vigueur.

Une question analogue, bien qu'elle concerne plus spécifiquement les affiches électorales, fut posée à l'occasion des élections flamandes et européennes du 7 juin 2009. La propagande électorale (affiches électorales, pamphlets, etc.) peut difficilement être considérée comme une communication ou un avis émanant d'un service public. Il en est de même pour les cas où l'éditeur responsable est un mandataire élu, qui exerce un mandat officiel de bourgmestre ou d'échevin. Selon le Conseil d'État, «un candidat aux élections communales, lorsqu'il rédige un programme électoral ou s'adresse à ses électeurs potentiels, n'exerce pas une fonction administrative et ne participe pas non plus à l'élaboration d'un acte administratif. Il s'ensuit [...] qu'aucune langue n'est ni ne pourrait être imposée par le législateur aux personnes qui se présentent aux élections communales pour leurs communications aux électeurs»³⁴.

Ce n'est pas uniquement l'emploi des langues sur les affiches qui suscite des questions. Les avis affichés dans un restaurant ou snack (menus et listes des prix) font l'objet d'une plainte parce qu'ils ne sont pas rédigés dans la langue de la région. Ou parce

que l'interlocuteur a une pauvre connaissance du néerlandais. Ou encore parce que les employés refusent de parler le néerlandais avec les clients. Une fois, le plaignant fit même allusion à l'origine orientale d'un employé. Il est évidemment à regretter qu'une entreprise qui est établie dans la région de langue néerlandaise refuse d'employer le néerlandais dans les contacts avec ses clients. Une telle attitude témoigne d'un manque de politesse et service vis-à-vis du client. Toutefois, l'adjoint du gouverneur n'est pas compétente en la matière. En effet, c'est la liberté de l'emploi des langues garantie par la Constitution qui est d'application dans ce cas, bien qu'il existe un certain nombre de règles en matière de documents officiels, de factures et de communication entre employeur et travailleurs. Pour ces matières spécifiques, il y a des services d'inspection aux niveaux flamand et fédéral. Il est vrai que certaines plaintes ont été transmises à titre d'information au gouverneur de la province, puisque les autorités provinciales accordent beaucoup d'importance au respect du caractère néerlandophone de la province.

Le service fut également saisi de plaintes selon lesquelles certaines entreprises privées préfèrent se servir d'une autre langue que le néerlandais dans leurs contacts écrits avec leurs clients. Ainsi, un particulier s'informa de ses droits parce que sa banque lui envoyait systématiquement son courrier et ses extraits de compte dans une autre langue - en l'occurrence le français ou l'anglais - l'anglais étant considéré comme moins problématique. En

outre, le service fut informé du fait que dans un de ses guides une firme cartographique mentionnait non seulement les 19 communes de Bruxelles comme communes bilingues mais également les six communes périphériques. Malgré la pertinence de la remarque, il ne s'agissait pas d'une violation des prescrits concernant l'emploi des langues en matière administrative. Vu le manque de base juridique, l'adjoint du gouverneur pouvait difficilement intervenir auprès de cette firme.

Les exemples cités illustrent abondamment que le grand public ne perçoit pas toujours clairement quels matières et aspects linguistiques appartenant à l'espace public sont régis par la loi. Ceci explique le pourcentage élevé de dossiers pour lesquels l'adjoint du gouverneur s'est déclarée incompétente et qui ne pouvaient pas toujours être transmis à une autre instance (compétente). Tant les citoyens que les organismes officiels sont actifs dans l'espace public. L'interaction et la coopération croissantes entre les autorités et les collaborateurs privés, telles que les constructions «partenariat public-privé», rendent la distinction entre «l'emploi des langues dans l'espace public» et «l'emploi des langues officiel» moins évidente.

34. Conseil d'État, Section Législation, 10 décembre 2003, Avis 36.216/VR; 3 février 2009, Avis 45.816 et 45.817.

08. ENTRE MATIÈRE ADMINISTRATIVE ET MATIÈRE JUDICIAIRE

La compétence de l'adjoint du gouverneur concerne le contrôle du respect de la législation linguistique en matière administrative et, partiellement, dans l'enseignement.

La Loi sur l'emploi des langues en matière administrative s'applique aux services publics de l'État pour autant que l'emploi des langues de ces services ne soit pas régi par une autre loi. Ainsi, la Loi du 15 juin 1935³⁵ règle l'emploi des langues en matière judiciaire. Les actes administratifs du pouvoir judiciaire et ses collaborateurs sont cependant soumis à la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Le service de l'adjoint du gouverneur se voit régulièrement confronté à des situations dans lesquelles des doutes existent quant à l'interprétation de certaines notions. Il est donc difficile de dire s'il faut appliquer, dans ces situations, les dispositions de la Loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire ou celles de la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Il en est de même pour un certain nombre de nouveautés dans les procédures judiciaires ou pour des procédures courantes. La compétence ou non de l'adjoint du gouverneur dépend par conséquent de l'interprétation de ces notions.

Le service a par conséquent dû se déclarer incompétent pour traiter de la légalité de l'emploi des langues en matière judiciaire.

En octobre 2008, le service fut notamment contacté par un citoyen qui se posait des questions sur ce que l'on appelle un *pro justitia*. En effet, la personne

concernée avait reçu un procès verbal unilingue en français dans lequel son adresse, y compris le nom de la rue, était traduite. La question se posait de savoir si ceci était bien conforme à la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative, puisqu'il s'agissait d'une adresse d'une commune périphérique. Étant donné que la Loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire prescrit l'unilinguisme de la procédure qui doit être appliquée, il est d'usage de mentionner également les adresses dans la langue de la procédure. Le prescrit de l'unilinguisme est strictement respecté afin d'éviter des fautes de procédure³⁶.

La personne concernée, qui d'ailleurs ne mettait aucunement en question la validité du procès verbal, abordait ensuite ce qu'il appelait « la problématique de la francisation des adresses néerlandophones » dans toutes sortes de documents officiels et se demandait si les adresses dans une commune périphérique peuvent sans aucune raison être traduites en français. Le service n'a pas répondu à cette question, vu sa formulation manifestement trop générale et donc hypothétique, puisqu'il n'y avait aucune référence à des faits concrets. Cette demande fut donc considérée comme non recevable en vertu de l'article 65bis des LCLA.

Encore en octobre 2009, le service fut contacté par un habitant d'une commune périphérique qui,

dans les suites d'une condamnation par le tribunal de police, devait rendre son permis de conduire. À cet effet il fut invité en français par la zone de police compétente, qui comprend également une commune périphérique. La procédure préliminaire fut initiée en français, mais à la demande de l'accusé, elle fut poursuivie en néerlandais, conformément à la Loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire. Le plaignant concerné était par conséquent étonné de recevoir une convocation en français et il décida de porter plainte contre le bureau de police local. Il ressortit de l'examen que l'infraction au code de la route fut commise avec une voiture d'entreprise. Nous étions confrontés au phénomène de l'inscription en groupe des voitures d'entreprise, sans qu'il soit tenu compte de la langue de la personne qui utilise la voiture, inscription qui, en l'occurrence, était en français. La conséquence en était qu'une fois verbalisé, le contrevenant était contacté en français. Dès qu'il fut mis au courant, le plaignant préféra contacter lui-même les services de police afin d'obtenir une convocation en néerlandais. Les services de police n'avaient en tout cas aucunement fait preuve de mauvaise volonté.

En mai 2008, un service public demanda dans quelle langue il faut rendre public un arrêt de la Cour d'Assises du Hainaut si la personne condamnée habite une commune faisant partie d'une autre région linguistique que celle dans laquelle l'arrêt est rendu. La publication d'un arrêt est généralement considérée comme une peine supplémentaire que le juge peut prononcer. Dans un nombre réduit de cas, cette publication est imposée pour sauvegarder les intérêts de tiers. Dans certains cas, la Cour d'Assises est tenue d'imposer la publication - au moyen de l'affichage d'un extrait imprimé de l'arrêt - en vertu du Code pénal. Étant donné qu'il est difficile de voir comment il est satisfait à l'objectif de l'obligation légale de publication si l'arrêt n'est affiché qu'en français dans une commune de la région unilingue néerlandaise, et compte tenu du fait que la Loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire ne donne pas de réponse définitive, il a été opté pour une interprétation créative, téléologique (c'est-à-dire suivant l'objectif du législateur). Partant de la qualité de la personne exécutant l'action en question - à savoir l'affichage de l'arrêt - la Loi sur l'emploi des langues en matière administrative était considérée être d'application. En effet, cette loi règle l'emploi des langues du fonctionnaire concerné³⁷.

35. Loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, M.B., 22 août 1935.

36. Voir par exemple: Civ. Liège 2 octobre 1997, P&B, 1999, 12, dans lequel on était d'avis que la mention du domicile d'une partie constitue une des mentions obligatoires d'un acte introductif de litige. Vu l'emploi partiel d'une autre langue que celle de la procédure, la sanction ne peut être que la nullité, sans autre liberté d'appréciation.

37. Voir R. RENARD, *Talen in bestuurszaken, in de bedrijven en in de sociale betrekkingen*, Gent, E. Story-Scientia, 1983, p. 46 n° 62 in fine, avec e.a. des références au Rapport REMY.

COLOPHON

Illustrations:

p. 04 & 36: **Canary Pete**

p. 06: **Arend Van Dam**

p. 16: **Fult**

p. 26: **Cécile Bertrand**

Layout et mise en page:

Blue Tattoo

Imprimerie:

Hayez

Éditeur responsable:

Valérie Flohimont,
Provincieplein 1 – 3010 Leuven

T. +32 (0)16 / 26 70 94

adjunct-gouverneur@vlaamsbrabant.be

www.adjointdugouverneur.be



*SERVICE DE L'ADJOINT
DU GOUVERNEUR*