



*SERVICE DE L'ADJOINT
DU GOUVERNEUR*

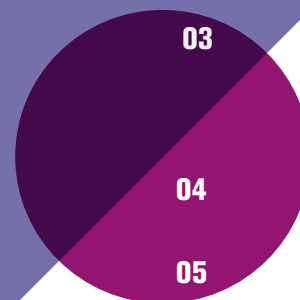
**RAPPORT D'ACTIVITÉS
DU SERVICE DE L'ADJOINT
DU GOUVERNEUR
DE LA PROVINCE
DU BRABANT FLAMAND
2010 - 2011**



*SERVICE DE L'ADJOINT
DU GOUVERNEUR*

TABLE DES MATIÈRES

01	Préface	
02	Mission	
03	La législation linguistique et les entreprises	03
04	Les langues et la matière judiciaire	04
05	La législation linguistique et les élections	05
06	Prévention et sécurité	06
07	La législation linguistique et les traductions	24
08	La législation linguistique et le personnel de la fonction publique	32
09	Statistiques	39
		47
		62
		72



01. PRÉFACE



En guise d'introduction au rapport d'activités 2010-2011 de mon service, quelques constantes quant à l'évolution des dossiers traités s'imposent.

De plus en plus de dossiers trouvent le chemin du service. Tous ou presque tous concernent des questions relatives aux lois linguistiques, même si certains n'entrent pas dans le champ d'application des compétences territoriales ou matérielles définies par le législateur. Néanmoins, en terme de contenu, force est de constater que les lois linguistiques sont de plus en plus souvent détournées de leur objectif initial et de leur esprit pour être utilisées à d'autres fins.

Manifestement, pour un nombre de plus en plus important de personnes, les lois linguistiques constituent (aussi) un outil pour éviter les étrangers, éloigner les personnes économiques faibles, attirer l'attention des médias, etc.

Dans un monde globalisé, où la mobilité est de plus en plus grande, où les échanges culturels sont de plus en plus nombreux, où le tourisme consiste de plus en plus souvent à découvrir des contrées très éloignées plutôt que de prendre des vacances à proximité, cette évolution est à la fois paradoxale et inquiétante pour notre société. Dans une société où chacun revendique le respect de son individualité, l'intolérance semble pourtant être devenue le maître-mot. L'individualité de l'autre dérange et semble

parfois intolérable. Or, l'intolérance éloigne et l'éloignement renforce l'intolérance!

Nous sommes pourtant dans une société qui prétend lutter contre les discriminations. Or, au vu de certains dossiers traités durant cette période, d'aucuns semblent parfois vouloir s'appuyer sur les lois linguistiques pour (tenter d') échapper aux lois anti-discriminations! C'est regrettable. S'il est vrai que les lois linguistiques doivent être appliquées et respectées, il n'en est pas moins vrai que cela doit se faire dans l'esprit de la loi et en tenant compte de l'objectif du législateur.

Dans le rapport précédent, nous avons constaté que les lois linguistiques étaient utilisées par certains pour (tenter de) refuser des droits sociaux à quelques citoyens. Cette tendance semble se poursuivre et s'élargir vers les étrangers et les plus vulnérables.

Vers qui se dirigera l'élargissement la prochaine fois? Sans doute est-il temps de (re)prendre conscience de l'importance du mot respect: respect de l'autre, respect de l'esprit de la loi, respect de l'application des règles, respect de ses concitoyens.

Valérie Flohimont

02. MISSION



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 administrative.¹ Cet article a été introduit par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

Avec le présent chapitre nous nous adressons au lecteur qui cherche plus d'informations à ce sujet. Étant donné qu'aucune modification en la matière n'a été introduite dans la période 2010-2011, cette partie reprend le texte des rapports d'activités précédents.

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-Oppem. 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 la langue 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.

03. LA LÉGISLATION LINGUISTIQUE ET LES ENTREPRISES



Il est frappant de constater que ces dernières années, le service reçoit plus de demandes d'information ou de plaintes concernant l'emploi des langues dans les entreprises. Les cartes des restaurants dans une autre langue vous font rêver de lieux touristiques paradisiaques? Si vous constatez que le mode d'emploi de votre nouvelle caméra coûteuse n'est rédigé qu'en anglais ou en coréen il est fort possible que votre envie de l'utiliser disparaisse.

Dans ce chapitre il ne s'agit donc pas de la qualité du sous-titrage de certains programmes de télévision, ni des films offerts dans une autre langue à des communautés linguistiques spécifiques, par certaines sociétés de câblodivision, ni non plus des origines d'un(e) employé(e) de magasin. Nous abordons plus en détail certaines règles linguistiques que les entreprises doivent respecter lors de la rédaction de contrats ou de factures, en matière d'information qu'elles fournissent à leurs clients ou en matière de législation fiscale.

En principe, les entreprises ne sont pas soumises à des obligations linguistiques, mais le législateur a quand même prévu quelques exceptions pour de multiples raisons. Pensons à la protection des consommateurs ou aux contacts avec l'administration. Ainsi les prescrits sont répartis sur plusieurs textes réglementaires et relèvent de plusieurs organismes. Il va de soi que cette « fragmentation » n'aide pas le citoyen à trouver de l'information sur ses droits ou à dénoncer une certaine situation, ni l'entreprise qui a parfois des problèmes pour trouver son chemin dans cet écheveau de dispositions.

En général, on peut dire que l'emploi des langues dans les entreprises est réglé par les normes juridiques suivantes :

- l'A.R. du 18 juillet 1966 coordonnant les lois sur l'emploi des langues en matière administrative (LCLA);
- le décret du 19 juillet 1973 de (l'ancien) Conseil Flamand culturel réglant l'emploi des langues en matière de relations sociales entre employeurs et travailleurs, ainsi qu'en matière d'actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements (ci-après : décret du 19 juillet 1973);
- le décret de la Communauté française du 30 juin 1982 relatif à la protection de la liberté de l'emploi des langues et de l'usage de la langue française en matière de relations sociales entre les employeurs et leur personnel ainsi que d'actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements (ci-après : décret linguistique de la Communauté française du 30 juin 1982).

Le seul critère décisif pour le choix de la norme juridique à appliquer dans une situation déterminée est la localisation géographique du siège d'exploitation; la localisation du siège social ou du siège administratif ne joue aucun rôle dans ce contexte. Concrètement ceci veut dire que si une entreprise a des bureaux à Bruges et à Drogenbos, la loi sur l'emploi des langues en matière administrative est d'application pour les bureaux situés à Drogenbos et la législation flamande pour les bureaux situés à Bruges.

Relations entre employeur et employé

Lors de l'élaboration de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative dans les années 1960, le législateur a jugé nécessaire de prévoir des règles linguistiques pour la communication entre l'employeur et ses salariés. Cette réglementation avait essentiellement comme objectif la protection des salariés: le législateur voulait être certain que toutes les instructions de l'employeur aux travailleurs étaient rédigées dans un langage compréhensible. Une exigence qui devait également être rencontrée dans le contrat de travail. Suite à la réforme de l'État de 1970, ce que l'on appelle les relations sociales sont devenues une compétence des communautés.² Celles-ci adoptèrent à leur tour des normes, qui pour la plupart sont en parallèle à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Les documents destinés au personnel doivent être rédigés dans la langue de la région où est établi le siège d'exploitation ou les différents sièges d'exploitation. Prenons comme exemple le contrat de travail, qui, en vertu de l'article 52 LCLA doit être rédigé en néerlandais si l'entreprise est établie dans une commune périphérique.

En octobre 2010, le service du personnel d'une entreprise établie dans une commune périphérique demanda dans quelle langue il devait rédiger le

contrat de travail d'un représentant de commerce qui travaillait principalement dans le sud du pays. Pour la plupart des membres du personnel de cette entreprise, il n'y a pas de doute quant au siège d'exploitation auquel ils sont attachés. Ceci n'est pas toujours évident pour des représentants de commerce, car ils ne sont pas nécessairement présents tous les jours ou régulièrement dans l'établissement de la commune périphérique et ils exercent leurs activités professionnelles principalement « au dehors ».

Selon la Cour constitutionnelle, le siège d'exploitation est tout établissement ou centre d'activité revêtant un certain caractère de stabilité auquel le membre du personnel est attaché et où ont lieu en principe les relations sociales entre les deux parties: c'est généralement là que les missions et les instructions sont données au membre du personnel, que lui sont faites les communications et qu'il s'adresse à son employeur.³ La Cour de Cassation se rallie à ce point de vue.⁴

Il ressort de la jurisprudence que pour un représentant de commerce le siège de l'entreprise où il reçoit des missions ou des instructions est décisif pour la détermination du siège d'exploitation. Il n'est pas tenu compte du lieu où il exerce ses activités. Le domicile du représentant commercial ne peut pas non plus être

2. Toutefois, le législateur fédéral reste compétent pour: les communes ou les groupes de communes limitrophes d'une autre région linguistique et où la loi prescrit ou autorise l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils se trouvent; les services dont l'activité dépasse la région linguistique dans laquelle ils sont établis; les institutions fédérales et internationales dont l'activité s'étend à plusieurs communautés.

3. C.C. 30 janvier 1986, n°. 10.

4. Cass. 22 avril 2002, numéro de rôle S01009ON.

considéré comme siège d'exploitation s'il s'avère que le représentant commercial n'y expose pas sa marchandise, n'y reçoit pas de clientèle,⁵ ni des représentants de la direction ou qu'il n'y reçoit pas d'instructions.

L'organisation concrète de ses activités professionnelles et la façon dont il reçoit ses instructions de travail constituent donc des facteurs essentiels pour la détermination du siège d'exploitation et dès lors pour la réglementation linguistique qui doit être appliquée. Si le représentant est attaché au siège central situé dans la commune périphérique, le contrat de travail doit être rédigé en néerlandais. Toutefois, la loi sur l'emploi des langues en matière administrative prévoit la possibilité d'annexer une traduction aux documents originaux, si ceci peut être justifié par la composition du personnel. Si le membre du personnel est attaché à une agence/à une filiale située dans la région de langue française, le contrat de travail doit être rédigé en français, sur la base du décret linguistique de la Communauté française du 30 juin 1982. L'emploi complémentaire d'une autre langue est admis, mais le texte français est le seul texte faisant foi.

Le choix linguistique peut avoir des conséquences importantes lors de conflits éventuels, par exemple pour la clause d'essai, la prise de cours des délais en

matière de congé, la validité de la lettre de démission, l'octroi de primes de licenciement ou pour des clauses de non-concurrence.

Contrairement aux décrets des Communautés flamande et française, qui prévoient l'annulation du document concerné, la loi sur l'emploi des langues en matière administrative prévoit qu'il soit remplacé, remplacement qui a un effet rétroactif. La non-reconnaissance de la règle n'implique pas que le contrat de travail devient nul ou non-opposable. L'article 59 LCLA prévoit uniquement la procédure de remplacement. La réparation ne se rapporte qu'à la forme de l'acte et ne concerne pas le contenu, qui, indépendamment des vices de forme dont l'acte est entaché, reste inchangé.

En janvier 2011 le service du personnel d'une commune périphérique reçut deux lettres de candidature en français, concernant des vacances d'emploi publiées en néerlandais et en français sur le site web communal. Les services publics communaux s'interrogeaient sur la langue qui devait être employée dans la lettre de réponse. Le néerlandais, qui est la langue des services intérieurs? Ou le français, puisqu'il n'existait pas encore de lien formel entre le candidat-salarié et l'administration communale, de sorte que le

⁵ En général, l'on présume que la recherche et des visites aux clients sont des éléments essentiels de la mission d'un voyageur. Voir W. VAN EECKHOUTTE, *Sociaal compendium*, Kluwer, 2010-2011, p. 226 e.s.

candidat pouvait éventuellement faire usage de son droit à des facilités ?

La question concerne l'emploi des langues entre l'employeur et les travailleurs potentiels. Bien qu'une relation de travail se situe dans la vie privée, qui n'est pas soumise à des obligations linguistiques, le législateur a estimé utile de régler l'emploi des langues dans ce domaine.

La délimitation correcte de la notion 'relations sociales', qui sont étroitement liées à une relation de travail, est cruciale pour cette question. En effet, les entretiens d'embauche ont lieu quand il n'existe pas encore de lien de travail formel et juridique entre les deux parties. Dans le passé, l'interprétation du terme 'relations sociales' a déjà donné lieu à des discussions. L'article 129, § 1, 3^o, de la Constitution, ni l'article 52 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne donnent une définition du terme. Le décret flamand du 19 juillet 1973 - qui d'ailleurs n'est pas d'application - donne une description générale intéressante.⁶ Selon cette description, les relations sociales comprennent les contacts individuels et collectifs tant verbaux qu'écrits entre employeurs et travailleurs, qui ont

avec l'emploi un rapport direct ou indirect. La Cour constitutionnelle a considéré dans son arrêt n° 10 du 30 janvier 1986 que cette définition ne va pas à l'encontre des prescrits constitutionnels.⁷

En 1995, la Cour constitutionnelle rendit un arrêt⁸ qui touche à la problématique en question.⁹ La Cour fut d'avis que 'les offres d'emploi' ne pouvaient pas être considérées comme des 'relations sociales' entre les employeurs et leur personnel, parce qu'une offre d'emploi «émane d'une personne déterminée et s'adresse à un nombre indéterminé de personnes. Elle ne va pas au-delà de l'annonce unilatérale de la possibilité de faire naître une relation de travail».

Dans le même arrêt, la Cour considéra que les entretiens et écrits entre employeurs et postulants sont cependant bien repris dans la notion relations sociales entre employeurs et leur personnel: «Cependant, la relation entre employeur et travailleur ne commence pas avec la conclusion du contrat de travail. Il se conçoit en effet difficilement qu'un employeur puisse engager un travailleur sans procéder préalablement à un ou plusieurs entretiens avec les candidats intéressés, voire sans que ne soient échangés entre les deux parties un

6. Bien qu'il n'y ait pas de doute à ce que la loi fédérale sur l'emploi des langues en matière administrative s'applique à la situation précitée parce que l'employé en question exercera ses activités professionnelles dans la commune périphérique, il sera fait référence au décret de septembre pour définir le concept «relations sociales» dans l'analyse ultérieure.

7. Toutefois, il faut remarquer que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, en tous cas pour les entreprises privées, semble plutôt parler de 'documents'; il n'est donc pas certain si le législateur fédéral a visé une interprétation aussi large que celle du décret flamand.

8. C.A. 9 novembre 1995, arrêt 72/95.

9. La Cour a traité un appel contre un décret de la Communauté flamande visant à soumettre la phase précontractuelle des relations entre employeurs et employés au décret de septembre, e.a. en réglant l'emploi des langues dans les offres d'emploi et dans tous les contacts entre employeur et candidats qui précèdent le contrat de travail et l'emploi proprement dit, en dépit de la conclusion d'un contrat de travail ultérieur.

ou plusieurs écrits: chacun de ces entretiens et écrits met ainsi en relation - à la différence de ce qui a été relevé au sujet des offres d'emploi - un employeur potentiel et une personne déterminée, à savoir chacune de celles dont la candidature a été prise en considération; tant pour l'un que pour l'autre, c'est au travers de la procédure de sélection que seront précisés les éléments essentiels de la relation de travail.»

Dans les services locaux d'une commune périphérique, nul ne peut être nommé ou promu à une fonction ou à un poste s'il ne maîtrise pas la langue néerlandaise. Cette connaissance linguistique est prouvée au moyen du diplôme exigé ou d'un examen préalable. Les examens d'admission ou de promotion ont lieu en néerlandais. Les offres d'emploi parlaient du statut dit ACS et d'une convention de premier emploi, ce qui lie l'employé à la commune par un contrat de travail et non comme statutaire. Malgré cette désignation contractuelle, l'objectif du législateur, à savoir veiller à la connaissance linguistique des collaborateurs, ne peut être négligé.

À première vue, l'on pourrait dire que la 'relation sociale', qui naît dans un contexte contractuel entre le candidat et l'administration communale dès que le premier réagit à la vacance d'emploi, doit se dérouler en néerlandais. Toutefois, on ne peut parler de 'relation sociale' que si la candidature a été retenue, de sorte que la procédure d'embauche qui prend cours à ce moment se déroule uniquement en néerlandais. Les

facilités linguistiques ne mènent pas à ce que les tests de recrutement puissent se dérouler en français, ni dans l'hypothèse d'une désignation après, à ce que préjudice puisse être fait à la langue de service intérieur unilingue, qui est le néerlandais.

Une 'relation sociale' ne naît que pour ceux qui réagissent à l'offre d'emploi et dont la candidature est retenue. Si cela n'est pas le cas, la relation peut être qualifiée de 'rapport avec un particulier', ce qui implique que la communication avec les habitants de la commune qui posent leur candidature se déroule en néerlandais ou en français, comme ils le souhaitent.

Ce qui précède s'applique également aux candidatures spontanées. Si la candidature spontanée est retenue et prise en considération, il faut employer le néerlandais; si la lettre de réponse sert à signaler qu'il n'y a pas d'emploi vacant, il faut employer le néerlandais ou le français, selon les souhaits du candidat qui a valablement droit à des facilités linguistiques.

Dans les vacances d'emploi en question, l'attention du lecteur n'est pas explicitement attirée sur le fait que la commune n'emploie que le néerlandais dans ses services intérieurs.¹⁰ Par conséquent, les personnes qui n'ont remarqué que la vacance d'emploi en français ont réagi dans cette langue. Bien que l'on puisse raisonnablement attendre des candidats qu'ils s'informent préalablement sur leur employeur

10. Ceci pouvait uniquement être déduit de la dernière mention dans le profil demandé «Vous êtes en possession d'un certificat Selor, art. 7 niveau 3D avec preuve de la connaissance du néerlandais si votre langue maternelle est le français ou si vous êtes en possession d'un diplôme francophone / Je bent in het bezit van een Selor attest, 'art. 7' niveau 3D met bewijs van de kennis van de Nederlandse taal, indien je moedertaal Frans is of indien je in het bezit bent van een Franstalig diploma».

potentiel, l'adjoint du gouverneur a estimé opportun que les candidats en question soient contactés en français, et informés du fait qu'en vertu de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative les tests de recrutement - dont l'interview - se déroulaient en néerlandais. Afin d'éviter de tels malentendus, l'adjoint du gouverneur a conseillé d'attirer plus l'attention sur cet aspect linguistique dorénavant.

Le fisc

Dans la période couverte par ce rapport d'activités, le service a également reçu des questions concernant la langue dans laquelle des documents fiscaux peuvent ou doivent être rédigés. Deux questions fondamentales à ce sujet se rapportaient aux déclarations d'impôts et aux avertissements-extrait de rôle. En effet, la langue employée sur ces documents cause encore des malentendus et/ou suscite le ressentiment.

Demandes de subventions

Le service reçut en avril 2010 un coup de téléphone d'un fonctionnaire du SPF Finances, qui se demandait si la comptabilité d'une association péruvienne, rédigée en espagnol devait être acceptée dans le cadre d'une demande de subvention. Pour obtenir des subventions, il faut souvent introduire des documents comptables et fiscaux prouvant que la demande de subventions est légitime. L'avocat de l'association avait tellement insisté sur l'acceptation de ces documents en vue de l'examen de la demande, que le doute avait surgi sur

l'emploi des langues qui peut être exigé des assujettis et des demandeurs de subventions.

Bien que le service soit incompétent *ratione loci* dans ce dossier, la collaboration entre services publics prima. Nous répondîmes que les dispositions de l'article 41 LCLA suffisent. En effet, il ressort de cette disposition que les personnes qui souhaitent être servies par un service dit central, doivent employer une des trois langues nationales (le néerlandais, le français ou l'allemand). La disposition de courtoisie linguistique telle que repris à l'article 12 LCLA ne peut pas être étendue inconditionnellement au cas présent. En outre, la précision avec laquelle les autorités agissent est liée à une bonne compréhension (de la langue) des documents soumis.

Impôt des sociétés

En novembre 2010, le service fut contacté par un inspecteur du SPF Finances qui voulait en savoir plus sur l'étendue des facilités linguistiques. Plus particulièrement, il se demandait si une a.s.b.l. établie dans une commune périphérique, taxée à l'impôt des sociétés à cause du développement d'activités lucratives allant à l'encontre de son statut, pouvait légitimement faire appel à des facilités. L'a.s.b.l. qui, au vu de la langue employée dans ses statuts, était francophone, avait demandé que l'administration fiscale concernée traite son dossier en français, ce qui fut refusé. L'inspecteur du SPF Finances était parti du principe que les entreprises ne pouvaient pas faire appel au régime des facilités, et que cette règle s'appliquait également aux a.s.b.l.

Dans son analyse du dossier, le service partit de la qualification de l'administration fiscale concernée et constata que l'activité de l'administration couvrait tant les communes Bruxelloises que les communes à facilités. En application de l'article 35, § 1, b) LCLA, l'administration peut donc être considérée comme un service dit régional dont l'activité s'étend aux communes de Bruxelles-Capitale et couvre les communes de langue néerlandaise ou de langue française, ainsi que des communes des deux régions. De tels services tombent sous le même régime que les services locaux à Bruxelles-Capitale.

Suivant l'article 19 LCLA, ces services emploient dans leurs rapports avec les particuliers la langue employée par ces particuliers pour autant qu'il s'agisse du néerlandais ou du français. Le deuxième alinéa de l'article 19 LCLA dispose cependant qu'il faut répondre à une entreprise privée établie dans une commune ne bénéficiant pas du régime spécial de la région de langue néerlandaise ou de langue française, dans la langue de cette commune. C'était précisément ce bout de texte qui avait éveillé le doute de l'administration fiscale. Pourtant, il faut déduire *a contrario* de la disposition légale que la personne morale concernée peut légitimement faire appel à un traitement du dossier en français. L'a.s.b.l. était sans aucun doute établie dans une commune dotée d'un régime linguistique spécial.

La question de savoir si une a.s.b.l. peut être considérée comme une entreprise privée n'est donc pas pertinente. Refuser de traiter le dossier en français, ce qui avait pourtant été demandé explicitement par l'a.s.b.l., allait donc à l'encontre de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

En août 2010, l'administrateur d'une entreprise ayant son siège social dans une commune périphérique demanda si une entreprise comme la sienne était obligée de rencontrer les obligations fiscales uniquement en néerlandais. Plus particulièrement, il voulait savoir si cette entreprise pouvait exiger une déclaration d'impôts en français.

Le dictionnaire *Le nouveau Petit Robert de la langue française 2009* reprend les définitions suivantes: «déclaration: discours ou écrit par lequel on déclare; déclarer: faire connaître (à une autorité) l'existence de (une chose, une personne, un fait).» En l'espèce, il s'agit de la déclaration du revenu imposable à l'administration des finances. Ceci doit être fait par l'entreprise via un document délivré par l'administration; par conséquent l'entreprise n'est responsable que d'un certain nombre de données sur un formulaire rédigé par l'administration fiscale, selon un modèle fixé par la loi et envoyé à chaque assujetti par l'administration compétente.¹¹ Sur ce formulaire figurent d'ailleurs déjà quelques données telles que les données d'identification, le bureau compétent et la date limite du

11. Art. 305, C.I.R. 92: Les contribuables assujettis à l'impôt des personnes physiques, à l'impôt des sociétés ou à l'impôt des personnes morales, [...] sont tenus de remettre, chaque année, à l'administration des contributions directes une déclaration dans les formes et délais précisés aux articles 307 à 311.

renvoi du formulaire. Si l'assujetti néglige d'introduire la déclaration ou si la déclaration est entachée de vices de forme, le service des impôts peut d'ailleurs procéder à une imposition d'office. Concrètement, ceci implique que l'entreprise doit seulement remplir les données requises sur un formulaire délivré par les autorités.¹²

Ces documents peuvent d'ailleurs également être remplis online sur le site de l'administration fiscale (Intervat pour les déclarations à la T.V.A.; Biztax pour les déclarations à l'impôt des sociétés, Taxonweb destiné aux particuliers).

Le document concerné n'émane donc pas de l'entreprise en question, de sorte que l'article 52 LCLA n'est pas d'application. Cet article impose aux entreprises privées d'employer la langue de la région pour tous les actes et documents prescrits par les lois et règlements. L'article 1, § 1, 6° limite le champ d'application de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative en ce qui concerne les entreprises, aux actes et documents émanant des entreprises industrielles, commerciales ou financières privées.

La déclaration d'impôts doit donc être qualifiée de 'formulaire', ce qui implique que l'article 24 LCLA est

d'application. Dès lors, une entreprise établie dans une commune périphérique pourrait, en effet, remplir sa déclaration d'impôts en français.

Avertissements-extrait de rôle

Dans le même contexte, l'administrateur souhaitait également de l'information sur la langue de l'avertissement-extrait de rôle à l'impôt des sociétés.

En l'espèce, il est incontestable que l'avertissement-extrait de rôle émane de l'administration expéditrice et dans aucun cas de l'entreprise privée. En effet, selon le dictionnaire, il s'agit d'un «avis adressé au contribuable, lui faisant connaître le montant de ses impôts». Cette description correspond à celle de l'Administration des Affaires fiscales.¹³

Cet avertissement est indépendant de l'établissement de l'imposition et s'inscrit intégralement dans la procédure de recouvrement. Par conséquent, un avertissement-extrait de rôle peut être qualifié de 'rapport avec un particulier', même s'il est envoyé à des entreprises.¹⁴ L'article 25 LCLA est alors d'application. Sur la base d'une lecture *a contrario* de cette norme légale, une entreprise privée ayant son siège dans une commune périphérique peut légitimement faire appel aux facilités linguistiques.

12. Art. 307, C.I.R. 92: § 1 La déclaration est faite sur une formule dont le modèle est fixé par le Roi et qui est délivrée par le service désigné à cet effet par le directeur général des contributions directes. §2. La formule est remplie conformément aux indications qui y figurent, certifiée exacte, datée et signée. §4. La déclaration doit être envoyée ou remise au service indiqué sur la formule.

13. L'avertissement-extrait de rôle est un extrait de l'article dans lequel le contribuable concerné est repris. Avec l'avertissement-extrait de rôle, l'administration informe le contribuable de ses dettes et de la date d'échéance pour les payer.

14. CPCL 7 septembre 2006, avis n° 38.103 relatif à un avertissement-extrait de rôle émanant de l'Administration des Finances et envoyé à une entreprise établie dans les environs de Bruxelles.

Une entreprise privée établie dans une commune périphérique peut non seulement remplir sa déclaration d'impôts en français si elle le souhaite, mais aussi demander à l'instance concernée un exemplaire français de l'avertissement-extrait de rôle envoyé. Ce point de vue correspond d'une part aux informations reprises dans les documents parlementaires;¹⁵ d'autre part au point de vue de la Commission permanente de Contrôle linguistique (CPCL).¹⁶

Dans une autre question, on nous demanda la valeur d'un avertissement-extrait de rôle en néerlandais adressé à une entreprise située dans une commune périphérique et reprenant la mention «*Texte français sur demande écrite*». Le demandeur suggéra la nullité du document parce qu'une partie était rédigée dans une autre langue que le néerlandais. L'adjoint du gouverneur fut d'avis qu'il ne pouvait être question d'illégalité et encore moins de nullité puisque la mention en français s'adressait spécifiquement aux membres de la «minorité» non-néerlandophone des communes dotées d'un régime linguistique spécial.

Une mention uniquement en néerlandais avec la même signification aurait été parfaitement conforme au régime de facilités. Néanmoins, une phrase telle que «*Franstalige versie beschikbaar op eenvoudige aanvraag*» n'atteindrait pas son objectif à l'égard des citoyens concernés et constituerait un mépris, voire une négation du droit

aux facilités linguistiques pour les habitants de ces communes qui ne maîtrisent pas le néerlandais.

Par ailleurs, au regard de l'objectif poursuivi par les autorités flamandes, à savoir attirer l'attention du citoyen sur le caractère flamand de la commune, elle aurait des conséquences disproportionnées pour les intéressés puisqu'ils se verraient *de facto* dans l'impossibilité d'exercer leurs droits linguistiques et par là de satisfaire aux éventuelles obligations qui leur sont communiquées dans de tels courriers.

Il n'est pas raisonnable de considérer qu'une seule phrase en français peut entraver le caractère flamand de la commune. En effet, cette phrase s'adresse spécifiquement aux membres de la 'minorité' non-néerlandophone dans les communes qui sont dotées d'un statut linguistique spécial. Cette brève mention dans une langue autre que le néerlandais permet en effet de respecter les prescrits linguistiques, ainsi que le statut de priorité du néerlandais dans la région de langue néerlandaise. En même temps, cette phrase en français informe les personnes non-néerlandophones de leurs droits, ce qui améliore la qualité du service au citoyen.

En juin 2011, un habitant d'une commune périphérique demanda par mail d'obtenir une version française d'un avertissement-extrait de rôle concernant la taxe de

15. Dans le rapport de la Commission, DESTEXHE se réfère à «tous actes qui doivent normalement être publiés aux annexes du Moniteur ou déposés au greffe du tribunal du siège social des sociétés». Comme exemple, il cite «bilan, compte de profits et pertes, rapport des commissaires, convocations de l'assemblée générale [...] tous les documents imposés par les règlements sur la sécurité sociale».

16. CPCL 20 novembre 2009, avis 40.123 : «Les entreprises privées établies à Wemmel peuvent introduire leur déclaration de la TVA dans la langue de leur choix, soit le néerlandais ou le français. Dans leurs rapports avec le Contrôle TVA ils peuvent également faire usage de la langue de leur choix.»

circulation. Cette possibilité était clairement mentionnée sur l'avertissement-extrait de rôle. Dans une réponse générée automatiquement (en néerlandais) le Vlaamse Belastingdienst, établi à Alost, faisait tout de suite savoir que la demande serait traitée dans les meilleurs délais. Puisque la personne concernée n'avait pas encore reçu de version française après trois semaines, elle demanda au service d'intervenir et d'aborder le problème avec l'administration fiscale. Dès que cette dernière nous eut assuré que les avertissements-extrait de rôle en français, sur lesquels figurait un nouveau délai de paiement, étaient envoyés, nous avons pu confirmer à l'intéressé que ses droits légitimes étaient respectés. Le mois suivant, le service se vit confronté à une demande analogue, cette fois-ci d'un habitant d'une autre commune périphérique. Grâce à l'intervention du service, cette personne aussi reçut une version en français. Suite à un troisième dossier tout à fait comparable, le service contacta l'administrateur-général du Vlaamse Belastingdienst, qui donna une explication détaillée des problèmes organisationnels à la base des délais déraisonnables dans le traitement des demandes de plusieurs habitants des communes périphériques flamandes. Une nouvelle structure de gestion (qui devait à l'époque encore être implémentée), devrait éviter des retards déraisonnables dans le traitement de ces demandes.

Procédure en recouvrement

Le receveur communal d'une commune périphérique contacta le service en octobre 2010 à propos d'une procédure en recouvrement concernant des taxes

municipales qui n'avaient pas été payées. Il avait adressé une lettre en néerlandais à la RTBF pour annoncer une saisie sur salaire à l'égard d'un employé de la radio télévision francophone qui, apparemment, n'avait pas encore payé ses taxes municipales. Dans de pareils cas, la loi prévoit la responsabilité solidaire de l'employeur pour le montant dû si l'employeur ne répond pas au courrier endéans les 15 jours. La RTBF ayant répondu dans les délais, mais en français, le receveur communal se demanda si cette réponse, et plus particulièrement la langue dans laquelle elle était rédigée, était bien légale. Si la lettre en français envoyée par la RTBF devrait être considérée comme nulle, le receveur communal pourrait invoquer la responsabilité solidaire de la RTBF et lui réclamer les taxes dues par le collaborateur concerné.

Nous donnons un bref sommaire du raisonnement du receveur communal. Il ressort de la description de la mission de la RTBF dans sa qualité d'entreprise publique autonome que son groupe cible se situe principalement dans la Communauté française. Etant donné que le siège central de la RTBF est établi dans la région bruxelloise, (1044 Bruxelles, Avenue Reyers 52), il s'agit d'un service régional dont l'activité s'étend à des communes de Bruxelles-Capitale et en même temps à d'autres communes de la région de langue française (article 35, § 1 LCLA). Il est donc soumis au même régime linguistique que les services locaux établis dans Bruxelles-Capitale. Or, l'article 17, § 3 LCLA dispose que les rapports avec les services de la région de langue française ou de langue néerlandaise se déroulent dans la langue de cette région. Selon

ce raisonnement, la RTBF aurait dû répondre en néerlandais à la lettre, qui devait également être rédigée en néerlandais (cf. article 23 LCLA).

Selon l'adjoint du gouverneur, c'est plutôt l'article 22 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative qui était d'application. En effet, les services régionaux qui ont leur siège à Bruxelles-Capitale et qui servent non seulement la région de la capitale mais également des communes de la région de langue néerlandaise ou française (ou des deux régions), suivent, sur la base de l'article 35, § 1 LCLA le régime des services locaux de Bruxelles. Toutefois, quant aux établissements bruxellois «dont l'activité culturelle intéresse exclusivement un groupe linguistique», l'article 22 LCLA spécifie qu'ils sont soumis au régime applicable à la région correspondante. La RTBF est un tel établissement. Il ressort clairement du contrat de gestion de la RTBF (2007-2011, M.B. 4 décembre 2006), pris en exécution de l'article 8 du Décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 (M.B. 28 août 1997), que la RTBF «s'adresse à l'ensemble du public de la Communauté française et à tous ceux qui s'y rattachent par la langue et la culture et rassemble les publics les plus larges; [...] s'adresse à l'ensemble des francophones de Belgique et aux Belges francophones à l'étranger»,¹⁷

L'emploi des langues entre un service local de la région de langue française, auquel la RTBF est assimilée en application de l'article 35, § 1 et de l'article 22 LCLA, et un service local de la région de langue néerlandaise n'est pas réglé par la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Dans le dossier soumis, la RTBF n'était pas tenue de répondre en néerlandais; sa réponse en français était tout à fait valable en droit.

Une autre interprétation mène à la même conclusion. Il ressort de ce qui précède que la RTBF est, en effet, un établissement créé par la Communauté française et exerçant des activités culturelles. Sur la base de l'article 87, § 1 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tant les gouvernements des communautés que les gouvernements des régions peuvent créer des services décentralisés, des institutions ou des entreprises. L'emploi des langues de ces services est réglé par la Loi ordinaire du 9 août 1980.¹⁸ Selon le principe de base, ces services sont unilingues, même s'ils se situent sur le territoire de Bruxelles. Les services centralisés et les services décentralisés de l'Exécutif de la Communauté française dont l'activité s'étend à toute la circonscription de la Communauté utilisent en principe le français comme langue administrative (voir articles 35 et 36 de la loi du 9 août 1980), mais ils doivent suivre à l'égard des

17. À plusieurs reprises, la CPCL, dans sa jurisprudence d'avis, a également appliqué cette disposition aux institutions culturelles néerlandophones. Vous trouvez un exemple frappant dans l'avis dans lequel le *Koninklijke Vlaamse Schouwburg* est considéré comme une institution d'intérêt public, soumis à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Ainsi, il est considéré comme un service local de Bruxelles-Capitale. Encore selon la CPCL, il suit par conséquent du prescrit de l'article 22 LCLA que le *KVS*, dans ses rapports avec des particuliers, les services publics dans la région correspondante et pour ses avis et communications au public, doit utiliser le néerlandais (articles 10, 11 et 12 LCLA): CPCL 10 octobre 2006, avis n° 34.076; voir dans le même sens: CPCL 27 novembre 2009, avis n° 40.068-41.130.

18. M.B. 15 août 1980. Des extraits pertinents relatifs à cette loi peuvent être consultés sur www.adjointdugouverneur.be, rubrique Législation, Textes de base.

communes dotées d'un régime linguistique spécial de leur circonscription les règles auxquelles sont soumis les services locaux de ces communes.

Toutefois, la loi du 9 août 1980 ne reprend pas de règles linguistiques pour les contacts entre de tels services des gouvernements des communautés ou des régions et les services publics établis dans une autre région linguistique. Le même constat peut être fait pour la loi sur l'emploi des langues en matière administrative quant aux contacts entre les services établis dans des régions unilingues. Le principe de base implique donc que les services créés par la Communauté flamande emploient le néerlandais, tandis que les services créés par la Communauté française emploient le français. Par considération de courtoisie, ils peuvent passer à une autre langue dans leurs contacts avec des habitants ou des services publics appartenant à l'autre région linguistique unilingue. Ceci implique que dans le cas cité, la RTBF ne devait pas répondre en néerlandais, mais que sa réponse en français était tout à fait valable en droit.

Les associations de fait

Dans la période couverte par ce rapport d'activités, la question s'est posée (in)directement de savoir si les facilités linguistiques sont d'application aux entreprises et aux associations de fait. Apparemment, la confusion règne, bien qu'une réponse claire résulte

de la formulation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Cette confusion est souvent due à une lecture rapide de l'article 25 LCLA, dont le premier alinéa dispose que «les mêmes services emploient dans leurs rapports avec un particulier la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le néerlandais ou le français». Ensuite, l'emploi du terme 'particulier' en combinaison avec la formulation du deuxième alinéa de la même disposition légale semble être le facteur décisif pour beaucoup de malentendus. «Toutefois, à une entreprise privée établie dans une commune sans régime spécial de la région de langue française ou de langue néerlandaise, il est répondu dans la langue de cette commune.»

En mai 2011, l'administration d'une commune périphérique demanda, en raison d'opinions divergentes au sein de l'administration et du collège, si une association (de fait) pouvait être obligée d'employer le néerlandais dans son courrier à l'administration communale.

Dans les communes périphériques, les particuliers emploient le néerlandais ou le français dans leurs contacts avec l'administration communale et les services communaux répondent dans la langue choisie par le particulier.¹⁹ Comme on l'a déjà mentionné, la loi sur l'emploi des langues en matière administrative distingue dans certains cas les particuliers des entreprises privées. Or, on peut *a contrario* déduire de

19. Art. 25, alinéa 1er LCLA.

l'article 25 que les entreprises privées établies dans une commune dotée d'un régime spécial, peuvent légitimement faire appel à cette réglementation (lire : des facilités linguistiques) aux mêmes conditions que les citoyens. Selon la CPCL, le terme 'particulier' renvoie au secteur privé, par opposition au secteur public, et comprend tant les personnes physiques que les a.s.b.l. et les entreprises privées.²⁰ La Commission considère que la notion 'entreprises privées' comprend toute union de facteurs de production matériels et d'éléments humains, peu importe s'il s'agit d'une personne physique ou d'une personne morale.²¹

La forme juridique sous laquelle les gens se réunissent ne semble avoir aucune importance dans ce contexte. La loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne distingue pas une association de fait dans la forme la plus simple, sans personnalité juridique, d'une a.s.b.l. ou d'une société commerciale dans une des formes juridiques prévues par le Code de commerce, au moins s'il s'agit d'une association ou d'une 'entreprise privée' établies dans une commune périphérique. Dès lors, nous pouvons conclure que tant les entreprises privées et les a.s.b.l. que les associations de fait ont droit à des facilités linguistiques.

Toutefois, il résulte de l'unilinguisme défendu par la Région flamande que les facilités linguistiques doivent être interprétées de façon restrictive. Ainsi, le statut de priorité qui revient au néerlandais devra être garanti.²² En outre, les facilités linguistiques ne sont d'application qu'aux habitants de la commune périphérique et seuls les citoyens et non les gouvernants y ont droit.²³

Concrètement, ceci veut dire que, pour faire prévaloir ses droits aux facilités linguistiques, le siège de l'association de fait en question doit être établi dans une commune périphérique. Plus particulièrement, la personne qui agit au nom de l'association de fait devra avoir son domicile dans la commune périphérique. Il ressortit de l'information accompagnant la demande d'avis, que cette condition était remplie.

Contraindre les associations à rédiger leur courrier uniquement en néerlandais reviendrait à méconnaître les garanties résultant de la réglementation en matière de facilités linguistiques, si les services communaux ne répondaient pas en français aux associations de leur commune qui les contacteraient dans cette langue. La situation est naturellement différente lorsque la commune noue de sa propre initiative des rapports avec un particulier ou une association. En application de la circulaire BA-2005/03,²⁴ seul le néerlandais

20. CPCL 15 février 2001, avis n° 32.502.

21. RENARD R, *Talen in bestuurszaken, in de bedrijven en in de sociale betrekkingen*, Story-Scientia, 1983, 54.

22. Voir e.a. C.C. 10 mars 1998, arrêt n° 26/98, M.B. 21 mai 1998.

23. C. E. 6 avril 1982, n° 22.186 (Verheyden), RW 1982-83, 28-30, note W. LAMBRECHTS.

24. Gouvernement flamand, circulaire BA-2005/03 relative à l'emploi des langues dans les administrations communales et de CPAS ainsi que dans les structures de coopération intercommunale - Interprétation et effets des arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004, M.B. 8 août 2005. Cette circulaire est également connue comme la circulaire Keulen et peut être consultée via <http://taalwetgeving.procol.be/drupal-5.2/files/NT%20omzendbrief%20BA%202005%2003.pdf>.

sera utilisé dans ce cas et les facilités linguistiques ne seront appliquées que sur demande explicite et réitérée du destinataire qui y a droit.

Protection des consommateurs

Comme mentionné précédemment, le législateur a imposé des prescrits linguistiques aux entreprises pour plusieurs raisons. Si l'objectif de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative consistait surtout à protéger le citoyen comme salarié, la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur (LPMC) s'intéresse surtout à la protection du citoyen comme client/consommateur. Le législateur a adopté cette réglementation pour mettre fin à certaines situations commerciales déloyales et pour assurer que les transactions commerciales se déroulent de façon loyale. Des exigences linguistiques font partie de cette réglementation. Ainsi, la LPMC n'impose pas seulement une obligation d'information ou une claire indication du prix, mais également des prescrits linguistiques. En vertu de l'article 10 LPMC, les mentions qui font l'objet de l'étiquetage sont au moins libellés dans une langue compréhensible pour le consommateur moyen, compte tenu de la région linguistique où les biens ou services sont offerts au

consommateur. Dans ce domaine non plus il n'est pas toujours évident de savoir ce que comprend la notion étiquetage et à quel organisme les citoyens insatisfaits peuvent s'adresser.

En juillet 2011 le service fut contacté par un vendeur de caméras de sécurité. Un de ses clients avait signalé qu'après installation, l'information sur la caméra s'avérait disponible en plusieurs langues, mais pas en néerlandais. Étant donné que l'adjoint du gouverneur n'est pas compétente pour la matière réglée par la LPMC, la personne concernée fut renvoyée au service de contrôle compétent. A titre d'information, nous nous référons à une question relative à la langue des noms de rues employée par des appareils GPS. Le ministre fédéral qui a le climat et l'énergie dans ses compétences a répondu à ce sujet que l'article 10 LPMC ne se rapporte qu'à l'emploi des langues relatives à l'étiquetage, aux modes d'emploi et aux preuves de garantie. Cet article n'est donc pas d'application sur l'usage des langues dans les appareils GPS.²⁵

Le client qui contacta le service en février 2011 parce que le mode d'emploi accompagnant plusieurs produits offerts par une chaîne de magasins n'était pas disponible en néerlandais, fut renvoyé au même

25. Question n° 5061 de M. D. Thiéry sur l'usage des langues dans les GPS en ce qui concerne les dénominations des rues en Région bruxelloise, Q.R., Chambre repr., 2010-2011, Com 252, p. 9.

service. La langue sur les modes d'emploi est en effet réglée par la LPMC et pas par la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Bien que le monde commercial doive également respecter certaines exigences linguistiques, la langue que le vendeur et le client veulent employer dans leur transaction n'est soumise à aucune obligation. Néanmoins, le service est régulièrement contacté par des citoyens qui ne sont pas satisfaits des connaissances linguistiques du vendeur ou de l'employé de magasin, ou de la langue qu'il ou elle emploie. Ne pas être capable de formuler le montant à payer en néerlandais ou ne pas remettre le ticket de caisse dans la langue correcte sont également sources d'irritation, tout comme des publicités en français et en anglais. Les gens ne sont pas seulement irrités par le fait que la langue de la région est négligée, mais également par le manque d'effort de parler la langue en question. Nombre de ces plaintes concernèrent des communes linguistiquement homogènes et sortirent dès lors du domaine des compétences de l'adjoint du gouverneur. Les plaignants furent renvoyés aux instances adéquates.

Il convient de remarquer que dans les plaintes, des petits détails comme le nom (à consonance étrangère) de l'employé du magasin sont parfois mentionnés, comme s'il s'agissait d'un sujet d'irritation supplémentaire. Toutefois, la circonspection est de mise à ce propos. Bien qu'un client puisse s'attendre

à ce que, dans un magasin, il soit servi dans la langue de la région, nous ne pouvons pas oublier qu'un projet d'intégration - dans lequel l'emploi constitue un facteur important - prend du temps. Les salariés qui, vu la situation dans laquelle ils se trouvent, doivent accepter des conditions de travail précaires, sont généralement soumis à des exigences linguistiques relatives à la fonction exercée. Par ailleurs, apprendre et s'intégrer prennent du temps. Nous devons donc veiller à ce que les exigences linguistiques ne mènent pas à ce que leur situation devienne encore plus difficile.

Toutefois, ce n'est pas uniquement la langue employée dans le magasin qui donne lieu à des questions et à des plaintes. La langue dans laquelle un restaurant exotique établi dans une commune périphérique étale sur son site web ses exploits culinaires ne trouve pas grâce aux yeux des clients s'il s'agit d'une autre langue que le néerlandais. Bien qu'une entreprise établie dans une commune périphérique flamande ferait preuve d'un mauvais accueil du client et de très peu de courtoisie vis-à-vis de ses clients si elle refusait d'employer le néerlandais avec ses clients, les activités purement commerciales ne sont, en vertu de la Constitution, pas soumises à des exigences linguistiques. Dès lors, les autorités ne peuvent intervenir à ce sujet, exception faite des exigences de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative concernant certains documents émanant des entreprises. Le site web d'un restaurant ne concerne que la relation entre le restaurateur et sa clientèle, et relève de la sphère

privée. Par conséquent, l'adjoint du gouverneur n'est pas compétente. La liberté linguistique garantie par la Constitution s'applique également à la diffusion de dépliants émanant d'entreprises privées et rédigés dans une autre langue, une pratique qui fait également régulièrement l'objet de plaintes.

Ceci signifie-t-il que les entreprises sont toujours libres de choisir la langue dans laquelle leurs documents sont rédigés? La réponse est négative. La loi sur l'emploi des langues en matière administrative comprend également des prescrits linguistiques pour certains documents rédigés par les entreprises. L'emploi de la langue de la région dans laquelle est établi le siège d'exploitation est entre autres obligatoire pour tous les actes et documents prescrits par les lois et règlements,²⁶ pour autant que ces documents émanent des entreprises.²⁷ Dès lors, cette disposition ne s'applique par exemple pas à la correspondance avec des clients ou des fournisseurs.

Les factures doivent en principe être rédigées en néerlandais si elles émanent d'une entreprise située dans une commune périphérique. Cette règle linguistique n'est d'application que si l'entreprise est obligée de remettre une facture à son cocontractant; en outre elle ne s'applique qu'aux parties obligatoires de ladite facture.

En août 2010, une entreprise établie dans une commune périphérique demanda dans quelle langue elle devait facturer ses clients établis en Wallonie ou à l'étranger. En néerlandais? Même si les clients ne maîtrisent pas la langue néerlandaise?

Bien qu'il puisse paraître bizarre de facturer un client dans une langue qu'il ne maîtrise pas, la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, qui est d'ordre public, ne laisse pas beaucoup de choix aux entreprises. On peut évidemment se demander si le client ne peut pas, avec succès, mettre la facture en question. En effet, il est difficile de lire - sans parler de consentir à - tous les aspects d'un texte rédigé dans une langue que l'on ne maîtrise pas. Il est également quelque peu étonnant que la facture soit soudainement envoyée dans une autre langue que celle dans laquelle les contacts précédents entre vendeur et acheteur ont eu lieu. En vue d'une preuve efficace de l'acte juridique et compte tenu de la question de l'opposabilité, il ne fait aucun doute que la compréhensibilité pour le client et les intérêts légitimes de l'entreprise justifient qu'une traduction soit annexée à une facture établie dans la langue légalement obligatoire.

Des factures adressées à des clients à l'étranger ou en Wallonie peuvent être rédigées dans la langue de ces clients, sauf dans les cas où il s'agit d'une facturation légalement obligatoire pour la transaction en question.

26. Art. 52 LCLA.

27. Art. 1, § 1, 6° LCLA: «Les présentes lois coordonnées sont applicables: [...] - 6° dans les limites fixées à l'article 52, aux actes et documents émanant des entreprises industrielles, commerciales ou financières privées.

Ici aussi, rien n'empêche une entreprise qui veut soigner les relations avec ses clients d'annexer à la facture une traduction (officieuse) à caractère privé, si elle considère ceci nécessaire.

L'entreprise en question se soucia, bien évidemment, de l'aspect de légitimité des factures qui n'étaient pas rédigées dans la langue prescrite. Les trois normes juridiques précitées prévoient en effet des sanctions au cas où des infractions seraient constatées ou dénoncées. L'article 59 LCLA stipule que les documents que l'entreprise a rédigés dans une langue erronée doivent être remplacés soit d'initiative, soit sur injonction du service, de l'autorité ou de la juridiction compétente, par des documents réguliers quant à la forme. Il est néanmoins frappant de constater qu'il n'est question que de sanction de remplacement.

Le même chef d'entreprise se demanda comment une entreprise établie dans la Région flamande devait s'y prendre pour les factures destinées à un service public wallon, quand le cahier des charges stipule que la communication avec le client se déroule en français. Il va de soi que les entreprises n'apprécient pas que leurs activités commerciales soient pénalisées par de 'lourdes' règles linguistiques.

Vu la complexité de la situation, il convient de tenir compte des dispositions légales précitées, mais également des prescrits imposés aux services

publics par la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Les services publics locaux et régionaux n'emploient en effet que la langue de la région pour le traitement interne de dossiers.

Une facture en français telle qu'imposée par le cahier des charges ne rencontre pas seulement les souhaits du client, mais est également conforme aux règles linguistiques applicables aux services publics wallons. La clause linguistique du cahier des charges correspond également aux dispositions reprises dans le décret du 12 juillet 1978 du Conseil de la Communauté française sur la défense de la langue française.²⁸ D'ailleurs, des clauses linguistiques semblables figurent également dans les adjudications émanant des autorités flamandes.

Une facture en français ne semble cependant pas être conforme à l'article 52 LCLA. A première vue, on pourrait conclure que les dispositions relatives à l'emploi des langues interne sont en tension avec les prescrits imposés aux entreprises privées. La loi elle-même ne contient que peu de prescrits pour les contacts précités qui dépassent la région (linguistique). Les textes de loi ne semblent pas être rédigés partant de cette hypothèse. La CPCL accepte que des traductions soient annexées à la facture rédigée dans la langue imposée par la loi si le destinataire de la facture se trouve dans une autre région linguistique ou à l'étranger. Nous pouvons donc conclure que la

28. Décret Conseil français 12 juillet 1978 sur la défense de la langue française, *M.B.* 9 septembre 1978. Selon ce décret, l'emploi d'une langue autre que le français est interdit dans les marchés et contrats auxquels une autorité administrative est partie. L'emploi (complémentaire) d'une autre langue est admis, mais la rédaction en texte français fait seule foi.

clause linguistique du cahier des charges ne doit pas être considérée comme posant problème et que, dans le cas présent, une facture en français est possible. En l'espèce, le fait que la facture fut envoyée au client en français, conformément au cahier des charges, ne donnera pas lieu à des remarques de la part des services de contrôle de l'administration TVA (voir rubrique «Le fisc»).

Une interprétation trop rigide de ces réglementations mènerait de fait à ce que seules les entreprises établies dans la région de Bruxelles puissent s'inscrire de manière insouciante aux adjudications publiques organisées par les autorités flamandes ou wallonnes, puisqu'elles disposent principalement du choix principal entre l'emploi du néerlandais et

du français. Ceci semble aller à l'encontre de tout principe économique de la libre concurrence et de la libre circulation de biens et de services, et des objectifs de la législation en matière d'adjudications publiques. Une intervention de la part du législateur garantirait la sauvegarde des intérêts des entreprises et des consommateurs ainsi que des services publics. Toutefois, si le législateur décidait d'intervenir en la matière, il conviendrait de veiller à ce que non seulement les principes de la législation linguistique soient respectés, mais aussi et surtout que la compréhensibilité des documents soit garantie pour les clients. Il serait absurde que les intérêts économiques des entreprises et, en fin de compte, également ceux de la région, soient compromis par une application aveugle et trop rigide des règles linguistiques.

04. LES LANGUES ET LA MATIÈRE JUDICIAIRE



La législation linguistique est composée de règles de droit qui se rapportent à des domaines politiques variés (l'enseignement, l'administration), touchant ainsi à plusieurs aspects de la société. Pour cette raison, il faut avoir de la compréhension pour le citoyen qui ne voit pas tout de suite à qui s'adresser avec ses questions ou ses plaintes sur l'application de la législation linguistique.

La complexité croissante des rapports sociaux et la répartition assez rigide des compétences entre matière administrative et matière judiciaire mènent en effet, à des questions de compétence - parfois compliquées - que le service doit clarifier avant de traiter l'affaire au niveau du contenu. L'internationalisation de notre société et donc du droit comme miroir de cette société, ajoute encore à cette complexité. Les traités internationaux ayant effet direct peuvent, comme on l'a récemment encore souligné, comprendre des prescrits linguistiques qui, évidemment, ont la priorité sur les réglementations belges si celles-ci vont à l'encontre de ces traités.²⁹

Si on attend des citoyens qu'ils soumettent leurs différends au juge, il faut veiller à ce que ces conflits soient résolus dans un délai raisonnable et dans une langue que les partis comprennent. Ce dernier aspect est garanti par la loi linguistique du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.³⁰ Abstraction faite de la langue juridique parfois assez hermétique, la loi fait référence à l'emploi d'une langue que le citoyen comprend (néerlandais, français, ...).

Bien que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative fut conçue dans les années trente du siècle passé et malgré le fait qu'elle ait été appliquée un nombre incalculable de fois, les difficultés résultant de situations concrètes dans lesquelles on ne sait pas s'il faut appliquer la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire ou la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, continuent à surgir. Dans la période couverte par ce rapport d'activités également, le service s'est vu confronté à de telles situations. Il est évident que le service n'est pas compétent pour (co-) veiller au respect de la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire, mais, comme on a déjà signalé dans des rapports précédents, choisir une des deux lois pour en arriver à une solution acceptable pose problème. Certaines questions ou plaintes que le service a reçues dans la période 2010-2011, sont liées à l'évolution des idées sociales ou à l'attitude de plus en plus critique du citoyen vis-à-vis des règles de droit que les autorités utilisent pour régler l'aspect linguistique de la résolution de conflits. Cette résolution de conflits ne se fait d'ailleurs plus par la voie juridique classique, comme en témoignent

29. Voir W. VAN NIEUWENHOVE, «Enkele aspecten van het taalgebruik voor de arbeidsgerechten», *RW* 2011-12, n° 23, (1022) 1022.

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

les nombreux modes alternatifs de résolution de conflits alternative (ADR)³¹ et les sanctions administratives communales (SAC) entre-temps bien connues.

Pièces de procédure

En janvier 2010, un fonctionnaire de police d'une commune périphérique se demanda s'il faut donner suite aux instructions données par les parquets francophones aux services de police des communes périphériques par la voie de ce que l'on appelle des apostilles, si celles-ci sont rédigées en français. En effet, le chef de corps du demandeur d'avis insista sur un strict respect des prescrits linguistiques, ce qui avait introduit le doute sur la légitimité desdites apostilles et sur la réglementation applicable (loi sur l'emploi des langues en matière administrative ou loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire).

Le demandeur dit à juste titre que seuls les habitants non-néerlandophones des communes périphériques et non les autorités publiques ont droit à des facilités. La loi sur l'emploi des langues en matière administrative comprend des prescrits sur l'emploi des langues entre les services publics et pourrait en principe être d'application, cette loi s'appliquant aux

services de l'État, aux provinces et aux communes, pour autant qu'ils ne tombent pas sous une autre loi pour l'aspect linguistique.

Des instructions des parquets sont considérées comme faisant partie des «actes de caractère administratif du pouvoir judiciaire et de ses auxiliaires ainsi que des appelants», et tombent ainsi dans la catégorie 'matière judiciaire'.

Il ressortit donc de l'examen du dossier que l'application de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne s'avéra pas justifiable dans la situation précitée et que l'application de la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire s'imposa. La loi précitée dispose explicitement que les fonctionnaires du ministère public et le juge d'instruction emploient pour leurs actes de poursuites en justice et d'investigation la langue prévue dans les affaires criminelles devant le tribunal auquel ils appartiennent. Il va de soi que dans le cas qui nous fut présenté, il s'agit du français.

Il ressort de l'information reçue de plusieurs parquets que la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire n'offre pas de réponse cohérente à la question de savoir si l'exécution d'instructions de parquet en

31. Alternative Dispute Resolution.

français dépend de la traduction qui les précède et du dossier auquel elles se rapportent. Selon ladite loi le droit de faire annexer une traduction gratuite des procès-verbaux, des témoignages et des rapports des experts est réservé aux suspects. Les instructions applicables, comme convenu au sein du Conseil des Procureurs, rendent les choses plus claires dans la mesure où elles montrent clairement qu'en principe un lien direct se développe entre le parquet en charge du dossier et le service de police sollicité qui est situé dans un autre arrondissement.

Finalement, quant aux missions ou demandes destinées à un parquet, à un service de police ou à une autre instance d'un autre régime linguistique que celui des pièces utiles transmises, le parquet demandeur est responsable de la traduction de ces documents. Le principe de la traduction préalable des pièces doit être considéré comme un principe général. Ceci implique que le parquet destinataire (qui ensuite transmet les instructions au service de police en question relevant du parquet concerné) ne serait en principe pas chargé de la traduction.

Vu l'objet proprement dit de cette demande d'avis - les modalités d'application des règles relatives à l'emploi des langues en matière judiciaire - le service n'a pu faire autrement que de constater qu'il était incompétent *ratione materiae*. Cependant, dans le cadre d'une collaboration constructive entre les autorités *sensu lato*, les renseignements nécessaires étaient demandés et fournis. Finalement, la teneur de

la demande d'avis semble significative de l'évolution en matière d'approche de la législation linguistique. Pour cette raison il est légitime de mentionner ce cas dans le rapport d'activités.

Parce qu'elle ne savait pas quelle loi linguistique était d'application, une habitante de Schaerbeek s'adressa à notre service en septembre 2010, concernant un procès-verbal en néerlandais rédigé par la police routière de Vilvorde. La dame en question avait l'intention de s'arranger à l'amiable, comme on lui avait proposé, mais puisqu'elle n'avait pas compris le contenu du PV, elle avait demandé une traduction. Selon elle, la police de Vilvorde lui avait proposé de s'adresser à cet effet au gouvernement provincial du Brabant flamand. Toutefois, le gouverneur ne doit exécuter cette mission que dans le cadre de documents administratifs et la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire ne semblait pas offrir de base légale pour appuyer la suggestion de la police de Vilvorde.

Toutefois, la loi sur l'emploi des langues en matière administrative était d'application dans le dossier d'un habitant de Comines, qui était verbalisé par un fonctionnaire de police ne maîtrisant pas le néerlandais. Apparemment, la personne en question ne pouvait pas non plus être aidée en néerlandais au bureau de police de Comines-Warneton. L'habitant concerné s'était ensuite adressé à notre service, qui cette fois-ci était territorialement incompétent pour traiter le dossier. Cependant, le service pouvait lui confirmer que tous les fonctionnaires qui entrent en

contact avec le public dans une commune dite de la frontière linguistique, doivent avoir une connaissance de base de la langue néerlandaise, conformément à l'article 15, § 2 LCLA.

Affaires juridiques

Le service était bien compétent, territorialement ainsi que matériellement, pour traiter la plainte introduite en novembre 2010 par une habitante d'Anvers à l'occasion d'un recouvrement amiable par huissier de justice sur la demande de l'intercommunale Sibelga.

Héritière domiciliée à Anvers d'un testateur qui habita et décéda à Wemmel, elle crut qu'il n'y avait pas de raison légitime pour que le recouvrement se déroule en français, le défunt n'ayant jamais eu de contacts en français avec Sibelga.

Sur la demande du service, l'intercommunale prit contact avec le huissier de justice désigné. Il s'avéra qu'un problème d'organisation était à la base du choix automatique pour le français. L'intercommunale s'excusa pour cette infraction à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative et dit qu'elle allait insister pour que l'huissier concerné montre un respect plus stricte de la législation linguistique.

Plus haut dans ce texte, nous disions déjà qu'il faut se montrer compréhensif envers le citoyen pour qui les arbres proverbiaux cachent la forêt qui est

la législation linguistique. Il s'avère parfois même difficile de trouver une réponse à des questions plutôt simples du type : a-t-on droit à des facilités linguistiques dans le domaine de la justice dans certaines communes? Dans d'autres cas il est possible qu'on se voit confronté à une sorte de « zone grise » parce qu'il n'est pas clair quelle réglementation il faut appliquer. Pensons à des situations dans lesquelles les instances judiciaires font appel à des services publics administratifs qui normalement doivent rencontrer les prescrits linguistiques de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Ou au cas où la décision d'un service public administratif est portée devant le tribunal.

En mars 2011, le service reçut un appel téléphonique à l'occasion d'une procédure juridique pendante. Peut-on s'adresser en français à l'administration fiscale, tenant compte du fait que les contacts préalables avec le bureau de taxation à Bruxelles se sont déroulés dans la langue de Voltaire? Apparemment, le demandeur d'avis voulait vérifier si certains antécédents administratifs relatifs à l'emploi des langues pouvaient servir d'argument dans le cadre de la procédure en cours. Il voulait savoir si la correspondance entre le SPF Finances et des contribuables de par exemple Dilbeek ou Knokke pouvait se dérouler en français. Dans ce contexte, il faut noter que les particuliers qui en application de l'article 41 LCLA s'adressent à un service central tel que le SPF Justice, peuvent légitimement faire prévaloir leur droit d'être servis dans la langue de leur choix, pour autant qu'il s'agit d'une des langues nationales.

Dans le cadre de la législation des SAC, un fonctionnaire sanctionnateur d'une commune dans la large périphérie de Bruxelles se demanda s'il pouvait ignorer l'argument avancé par un citoyen de la région de Bruxelles-Capitale verbalisé pour cause de dépôt clandestin, à savoir le non-respect de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Malgré l'incompétence territoriale du service, il semblait indiqué de donner au fonctionnaire quelques considérations, vu la complexité de la situation concernée. En effet, il faut tenir compte de plusieurs aspects : le respect de la législation linguistique, la validité de la décision finale et le déroulement correct de la procédure tout en respectant les droits de la personne verbalisée. Il ressort des renseignements reçus et des explications du fonctionnaire que la commune concernée ne voulait pas faire usage de la disposition dite de courtoisie linguistique telle que reprise à l'article 12 LCLA, selon laquelle l'emploi du français aurait été possible, sans pour autant être obligatoire.

Du point de vue des droits humains, et plus particulièrement celui des droits de la défense, quelques observations étaient avancées, sous référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans un arrêt faisant date de 1984, la Cour européenne des droits de l'homme s'est clairement montrée compréhensive quant à la

volonté de refréner des comportements inciviques par le biais de procédures administratives. Toutefois, elle a fait remarquer qu'il faut toujours prévoir la possibilité de contester ces sanctions dans un tribunal offrant les garanties reprises à l'article 6 CEDH.³²

Étant donné que les sanctions administratives communales visent le public en général et qu'elles ont un caractère général et répressif, elles constituent des sanctions à caractère pénal au sens de l'article 6 CEDH.³³ Ceci peut impliquer qu'il faut faire un effort pour comprendre la langue qu'une personne verbalisée emploie dans sa défense, ou si nécessaire, qu'il faut prévoir un interprète pour cette personne.³⁴ Ces efforts doivent mettre la personne concernée dans la possibilité d'organiser une défense efficace. Dans ce contexte il est important que la CEDH ne réduit pas le droit à l'aide gratuite d'un interprète dans les affaires pénales à l'instruction à l'audience - dans notre cas: le tribunal de police - et que dans certaines circonstances le droit à l'assistance gratuite soit également garanti dans l'instruction préparatoire, bien que beaucoup semble dépendre des circonstances concrètes de l'affaire.

Vu le caractère bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale, il n'est d'ailleurs pas évident d'attendre tout simplement d'un habitant de la Région de Bruxelles-Capitale qu'il maîtrise et emploie les deux langues, sans

³². Cour eur. D. H. 21 février 1984, *Öztürk c. Allemagne*, § 56 e.s., à consulter via www.echr.coe.int. Dans notre cas il s'agit clairement du tribunal de police.

³³. Voir p.e. Pol. Bruges 9 juin 2008, RW 2009-10, 334, avec références.

³⁴. Voir art. 6, § 3, e), CEDH.

parler du fait qu'il est responsable d'une traduction en néerlandais dans le cadre de sa défense dans une procédure de sanctions administratives. Bien que la commune ne soit pas obligée de passer à l'emploi du français sur la base de la législation linguistique en matière administrative - la courtoisie linguistique est une simple possibilité - on peut avancer des arguments qui plaident pour un effort dans l'emploi des langues vis-à-vis de personnes ne parlant pas le néerlandais, comme il ressort de ce qui précède. En garantissant déjà dans la phase administrative des affaires SAC, qu'il est tenu compte des arguments de(s) (la) personne(s) verbalisé(es) dans l'appréciation du fonctionnaire sanctionnateur, la commune évite également que les arguments d'une violation alléguée des droits de la défense soient utilisés devant le tribunal de police.

À ces fins, le service a conseillé de ne pas rejeter la défense du citoyen concerné rien que sur la base d'arguments linguistiques, mais de la réfuter, même en néerlandais. En outre, ceci semble à première vue être conforme à la politique communale de n'employer que le néerlandais dans les rapports avec les citoyens.

Publication des arrêts judiciaires

En décembre 2010 surgit la question de savoir qui devait traduire un arrêt de la Cour d'assises du Hainaut, qui devait être affiché dans une commune côtière. Bien que le service ne soit pas compétent, ni *ratione materiae*, ni *ratione loci*, l'information dont il dispose était transmise au fonctionnaire de la commune concernée ayant demandé les renseignements. En effet, par hasard, il y a quelque temps, le service se vit confronté à une question analogue:³⁵ un arrêt de la même Cour devait être affiché dans une commune linguistiquement homogène de langue néerlandaise du Brabant flamand. Dans ce cas aussi, une traduction en néerlandais était indiquée, l'objectif de l'affichage étant de porter à la connaissance de la population du lieu où l'arrêt était affiché, la suite que les autorités judiciaires - en l'espèce la Cour d'assises du Hainaut - avait donnée aux faits punissables. Ce n'était qu'ainsi que l'objectif du législateur pouvait être respecté. En effet, la commune côtière étant située dans la région linguistique homogène de langue néerlandaise, l'emploi exclusif du néerlandais s'imposa. Il va de soi que la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire était le texte de référence dans le cas présent, mais ladite loi ne contient pas de disposition explicite sur le responsable d'une traduction éventuelle.

35. Rapport d'activités 2008-2009, p. 45.

En outre, la demande d'avis de la commune côtière concernait un point plus complexe que le dossier traité dans le rapport d'activités précédent. Dans le cas plus récent, l'administration provinciale de la Flandre occidentale s'opposa apparemment à une traduction de l'arrêt faite par ses services, puisqu'il s'agissait d'un acte judiciaire. La province du Brabant flamand semblait avoir moins de problème pour prévoir une traduction. Toutefois, accepter que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative s'applique dans ce cas concret, semble devoir accepter que l'administration provinciale de la Flandre occidentale prévoit une traduction en néerlandais. Cette traduction permettrait aux habitants de la commune côtière en question de prendre connaissance de l'arrêt de la Cour d'assises du Hainaut.³⁶ En vertu de l'article 38 de la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire, l'on peut tout aisément défendre que l'instance judiciaire qui avait rendu l'arrêt doit elle-même prévoir une traduction.

Dès lors, le service a conseillé de s'adresser à ce sujet aux instances judiciaires du Hainaut, et de préférence au parquet-général.

Finalement, en octobre 2011, le service fut contacté concernant la confusion causée par un aspect déterminé de l'emploi des langues lors du déroulement d'une procédure de divorce.

Un mariage qui à l'époque était conclu dans une commune francophone ne bénéficiant pas de facilités linguistiques est dissolu des années plus tard par un tribunal néerlandophone. Dans des cas pareils, le tribunal doit informer la commune qui a contracté le mariage, l'acte de mariage reprenant l'état civil changé par le biais d'une mention apposée en marge. Ensuite, le parquet auprès du tribunal ayant prononcé le divorce en est informé par l'état civil de l'administration communale qui a acté la modification.³⁷

Le Code judiciaire ne dit pas dans quelle langue le fonctionnaire de l'état civil doit faire la transcription, mais ne laisse pas de doute que «A tout acte de procédure, jugement ou arrêt rédigé en néerlandais, mais qui doit être signifié ou notifié dans (la région de langue française), il est joint une traduction française».³⁸ Dans le cas présent, une traduction en français des documents en question par le tribunal néerlandophone s'imposa, la procédure devant clairement se dérouler en néerlandais.³⁹ Pas question non plus de mettre en cause la langue de l'acte de mariage (et donc également les mentions apposées en marge) : en vertu de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative il s'agit du français.⁴⁰ Il faut signaler que la commune s'était chargée de la

³⁶. Voir art. 13, § 1 LCLA.

³⁷. Art. 1275, § 2 C. jud.

³⁸. Art. 38 loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

³⁹. Art. 37 loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

⁴⁰. Art. 13 LCLA.



transcription, bien que le tribunal néerlandophone n'ait envoyé les pièces qu'en néerlandais, et non en français, malgré les prescrits précités. Apparemment, les prescrits légaux ne suffisaient pas pour prévenir toute controverse, puisque la mention en français selon laquelle le dispositif (qui n'avait pas été traduit) était transcrit, était ensuite renvoyé par le tribunal, avec un petit mot (post-it) disant que le tribunal concerné était néerlandophone.

Finalement, nous pouvons d'une part conseiller aux services visés de faire à nouveau attention à ce qui est convenu au sein du Conseil des Procureurs. D'autre part, il semble acceptable que dans les affaires SAC, la disposition de courtoisie linguistique ne soit pas sans plus négligée dans le traitement de dossiers dans lesquels les droits de la défense, également dans l'intérêt de l'administration qui impose la sanction, ne peuvent être ignorés.

05. LA LÉGISLATION LINGUISTIQUE ET LES ÉLECTIONS



Lettres de convocation

Le 13 juin 2010 eurent lieu des élections fédérales. Depuis quelques années déjà, l'envoi des convocations est source d'agitation et de tensions dans les communes à facilités. Il en fut de même en 2010: l'organisation des élections irrita certains habitants francophones des communes à facilités. Par ailleurs, la manière dont cette question fut abordée au niveau de la politique intérieure belge suscita un vif intérêt de la part de la presse.

L'impasse est connue: en vertu des circulaires flamandes «Peeters» et «Keulen»,⁴¹ ces communes doivent envoyer les convocations en néerlandais. Les francophones peuvent ensuite demander un exemplaire en français. Certains élus francophones ne partagent pas ce point de vue et s'appuient sur la loi électorale fédérale pour envoyer les convocations soit en fonction de l'appartenance linguistique de l'électeur, soit dans les deux langues.

La loi sur l'emploi des langues en matière administrative s'applique notamment aux opérations dans le cadre des élections législatives, provinciales et communales. En vertu de l'article 65bis LCLA, les citoyens peuvent porter plainte auprès de l'adjoint du gouverneur pour des faits localisables dans une commune périphérique.

En sa qualité de commissaire du gouvernement fédéral, le gouverneur du Brabant flamand fut chargé par le ministre fédéral de l'Intérieur de l'envoi des convocations pour les élections fédérales aux électeurs de quatre communes à facilités. Ceci irrita les habitants francophones des communes concernées. Plusieurs plaignants estimèrent que l'instruction du ministre au gouverneur ainsi que la démarche du gouverneur étaient illégales puisque, au moment des faits, les quatre communes concernées ne s'étaient pas encore prononcées sur la procédure qu'elles allaient suivre - le délai légal n'était pas encore passé - ni sur un boycott des élections.

L'adjoint du gouverneur estima que le gouverneur du Brabant flamand avait, en sa qualité de commissaire du gouvernement, exécuté les instructions du ministre et qu'elle n'avait pas à se prononcer sur les choix politiques du ministre. Ce grief n'a dès lors pas été traité.

Un autre volet de la plainte concernait l'envoi de convocations unilingues en néerlandais, conformément aux instructions reprises dans la circulaire Keulen, et non en fonction de l'appartenance linguistique des électeurs concernés. Comme il a déjà été dit, cette circulaire dispose que les convocations, qui sont considérées comme des rapports avec des particuliers, doivent à

41. Il s'agit ici des circulaires respectives BA-97/22 («Peeters») et BA-2005/03 («Keulen»). La circulaire Keulen fut promulguée après l'arrêt du Conseil d'État relatif aux circulaires précédentes du Gouvernement flamand (Conseil d'État, 23 décembre 2004, n° 138.860 à 138.864). Elle reprend en termes clairs et généraux les instructions reprises dans les circulaires Peeters et Martens (WEL-98/01).



chaque fois être rédigées et envoyées en néerlandais. Ce n'est que sur demande expresse et réitérée que les habitants des communes périphériques peuvent, selon la circulaire, recevoir un exemplaire en français.

Certains plaignants exigeaient dans ce contexte que l'adjoint du gouverneur suspende la décision en vertu de laquelle les convocations étaient envoyées directement et en néerlandais aux habitants des communes concernées.

L'interférence d'instructions régionales avec l'organisation des élections fédérales provoque confusion et mécontentement. Le fait qu'une chambre unilingue néerlandophone du Conseil d'État ait 'validé' la circulaire en question alimente cette contestation, tout comme le constat qu'il s'agit en fait d'arrêts de rejet. En outre, les mêmes plaignants font remarquer que les arrêts - les plaignants parlent 'd'avis' - du Conseil d'État relatifs à la circulaire Peeters n'ont pas force de loi.

La doctrine n'est pas unanime quant à la portée des arrêts de rejet du Conseil d'État comme ceux auxquels se réfèrent les plaignants. Selon certains auteurs, ces arrêts n'ont en soi pas de conséquences juridiques importantes. D'autres estiment par contre que le rejet entraîne une réaffirmation du principe de présomption de légalité.

En ce qui concerne la demande de suspension de la décision du gouverneur, l'adjoint du gouverneur ne pouvait que faire remarquer que l'article 65bis LCLA ne

lui attribue de compétence de suspension que pour les décisions des conseils communaux et des conseils des CPAS. Elle n'est pas compétente pour suspendre une décision du gouverneur.

Quant à la langue dans laquelle la convocation doit être rédigée, l'adjoint du gouverneur fut d'avis que la qualification du document en question était décisive. Une convocation électorale est considérée comme un rapport avec un particulier.

Par ailleurs, il faut également tenir compte de la qualification du service dont émane ce 'rapport avec un particulier'.

La piste de réflexion selon laquelle ce rapport émane d'un service central parce que les autorités fédérales sont compétentes pour l'organisation des élections fédérales ne semble pas valable en l'espèce. En effet, ce sont les communes (collège des bourgmestre et échevins) qui, en vertu du Code électoral, sont chargées de convoquer les électeurs. Le gouverneur de province ou le fonctionnaire qu'il a désigné, doit veiller à ce que le collège des bourgmestre et échevins remplisse sa mission telle que prévue par la loi. Selon la doctrine il s'agit en l'espèce de 'rapports avec des particuliers' émanant des services locaux, à savoir les quatre communes périphériques concernées.

Étant donné que le gouverneur a agi sur ordre du ministre de l'Intérieur en lieu et place des communes, il va de soi qu'il respecte les prescrits linguistiques qui sont d'application à

ces services. Par ailleurs, le fait qu'il ait agi sur ordre du ministre ne change rien au mécanisme de subrogation. Aux termes de l'article 25 LCLA, les services locaux emploient dans leurs rapports avec un particulier la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le néerlandais ou le français. La loi ne donne pas d'instructions quant à la mise en pratique de ce prescrit.

Durant des décennies, la Commission permanente de Contrôle linguistique a considéré, selon une jurisprudence constante, que les services en question doivent faire des efforts pour s'informer sur l'appartenance linguistique de leurs habitants et que ces derniers ne sont pas tenus de demander chaque fois un document pour confirmer leur appartenance linguistique. L'application des directives reprises dans les circulaires flamandes provoquèrent l'introduction de nombreuses plaintes auprès de la CPCL. Depuis 2007, les avis de la Commission divergent à ce sujet.

Selon les instructions des autorités flamandes, les communes doivent à chaque fois envoyer les convocations en néerlandais. Ce n'est que sur demande explicite et réitérée qu'un habitant peut recevoir un exemplaire en français. Les autorités flamandes considèrent que ces directives résultent directement du statut de priorité légal que l'article 4 de la Constitution a attribué à la langue de la région.

Comme chacun le sait, le gouverneur de province est commissaire du gouvernement flamand ainsi que du gouvernement fédéral. Ceci implique qu'il 'concilie' les deux qualités dans l'exécution de ses diverses

compétences. Quant à l'emploi des langues dans les convocations pour les élections fédérales, il devra donc, dans le cas présent, tenter de tenir compte de la réglementation fédérale ainsi que de certaines pratiques administratives régionales.

En l'espèce, le gouverneur a agi en lieu et place des autorités locales, à savoir les communes. Étant donné que, comme on l'a déjà signalé, le fait que le gouverneur agissait sur instruction du ministre fédéral ne change rien au principe de la subrogation et que les circulaires flamandes comprennent des instructions que ces services doivent appliquer, le document fut envoyé aux particuliers en néerlandais. Toutefois, un exemplaire en français pouvait être obtenu sur simple demande, conformément à la circulaire (controversée) Keulen.

Une autre source d'irritation était la mention unilingue en néerlandais sur la convocation. Cette mention stipulait qu'un exemplaire en français était disponible, mais ne stipulait pas à qui il fallait s'adresser afin de l'obtenir.

L'adjoint du gouverneur fit remarquer que, bien qu'une convocation unilingue en néerlandais aux termes de la circulaire BA-2005/03 soit parfaitement conciliable avec les facilités, on pouvait se demander si un document rédigé uniquement en néerlandais - y compris la mention «*Franstalige versie beschikbaar op eenvoudige aanvraag*» - était bien efficace. En outre, une telle formule ne doit-elle pas être considérée comme une méconnaissance *de facto*, voire une négation du droit aux facilités linguistiques?

On ne peut pas raisonnablement partir du point de vue qu'une seule phrase en français (*Ce document est disponible en français sur simple demande*) compromet le statut prioritaire de la langue néerlandaise, puisqu'elle s'adresse spécifiquement aux membres de la 'minorité' qui ne parle pas le néerlandais dans les communes à facilités.

Dans le cas présent, les citoyens concernés qui ne maîtrisent pas le néerlandais n'ont pas reçu la garantie, même pas la possibilité de pouvoir exercer leurs facilités linguistiques, puisqu'il n'est pas certain qu'ils aient compris la mention en néerlandais. Ainsi, plusieurs citoyens francophones ont adressé leur demande à l'adjoint du gouverneur et non pas au gouverneur; certains d'entre eux se sont même adressés aux deux commissaires du gouvernement. Vu leur caractère technique et spécifique, les dispositions légales en matière électorale sont difficilement compréhensibles pour les citoyens. La mention de l'instance à laquelle on peut s'adresser pour obtenir une traduction de la convocation n'aurait donc eu que des avantages pour le fonctionnement de plusieurs services publics et la qualité du service au citoyen.

Le gouverneur fit savoir qu'à l'avenir ses services tiendront compte de l'avis de l'adjoint du gouverneur lors de situations analogues; le ministre fédéral de l'Intérieur fit savoir qu'elle avait transmis le document à ses services.

Les Belges à l'étranger

Le droit de vote est une caractéristique essentielle et une condition indispensable pour une société démocratique. Selon F. FUKUYAMA, un pays peut être considéré comme démocratique si le peuple a le droit de choisir son propre gouvernement au moyen d'élections périodiques et secrètes auxquelles participent plusieurs partis. En Belgique, le vote est une obligation, obligation parfois contestée d'ailleurs.⁴² Les Belges résidant à l'étranger doivent également avoir la possibilité d'exercer ce droit primaire fondamental, qui est réglé par les lois des 18 décembre 1998 et 7 mars 2002. Dans la pratique, l'exercice de ce droit ne marche pas toujours comme sur des roulettes; les modalités pratiques ont déjà suscité des plaintes concernant les délais et le manque d'information. En outre, l'emploi des langues lié à la procédure d'inscription irrite parfois certains.

Les citoyens sont en principe soumis à une réglementation linguistique en ce qui concerne leurs contacts avec les autorités. L'article 1, § 5 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative stipule que ce régime linguistique s'applique également aux opérations électorales. Quant au droit de vote des Belges à l'étranger, une procédure spécifique avec inscription préalable existe.

42. Art. 62 Constitution.

Les Belges à l'étranger⁴³ qui veulent exercer leur droit de vote, doivent pour ce faire s'inscrire par le biais d'un formulaire spécifique auprès des postes consulaires ou diplomatiques du pays dans lequel ils résident. En vertu de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, ces services doivent appliquer les prescrits linguistiques qui sont d'application aux services centraux. Ainsi, les rapports entre ces services et le citoyen peuvent se dérouler en néerlandais, français ou allemand, en fonction du choix de l'intéressé. Toutefois, puisque la procédure d'inscription exige que l'électeur indique une commune dans laquelle il sera inscrit sur la liste électorale, le SPF Affaires étrangères, qui est en charge de cette partie de l'organisation des élections, précisa en 2010 dans ses instructions que le formulaire d'inscription devait être rempli dans la langue officielle de la commune concernée.⁴⁴ Le citoyen qui s'adresse à une commune en vue de l'inscription sur la liste électorale pour les élections fédérales doit suivre le régime linguistique de cette commune. Néanmoins, le statut linguistique des communes périphériques implique que le régime des facilités n'est attribué qu'aux habitants de ces communes.

Il n'y a pas d'unanimité quant au fait que les Belges résidant à l'étranger qui souhaitent participer aux opérations électorales dans une commune à facilités puissent être considérés comme des habitants des

communes concernées au sens de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

La liberté totale quant au choix de la commune se voit donc accompagnée d'un choix linguistique correspondant au régime linguistique de la commune en question. Quant aux communes qui sont dotées d'un régime linguistique spécial, le site web du SPF Affaires étrangères clarifia dans la liste reprenant le régime linguistique de toutes les communes belges, que les codes du régime linguistique Fn, Nf, Df ou Fd doivent être interprétés de sorte que par exemple les formulaires pour une commune Nf doivent être remplis en néerlandais et pour une commune Fn en français. Le SPF Affaires étrangères ne garantit pas que les formulaires dans une autre langue fussent acceptés par les communes.

L'adjoint du gouverneur fut contactée à ce sujet suite aux élections fédérales du 13 juin 2010. Il ressortit des contacts avec les SPF Intérieur, qui est compétent pour les opérations électorales, et Affaires étrangères, qui est compétent pour les opérations électorales des Belges résidant à l'étranger, qu'aucune des deux instances n'avait donné des instructions spécifiques pour refuser des formulaires d'inscription introduits dans une autre langue nationale.

43. Chaque Belge majeur qui est inscrit au registre de population consulaire d'une ambassade belge/d'un consulat (général) belge, est électeur lors des élections belges fédérales législatives - site web SPF Affaires étrangères.

44. La procédure prescrit que les formulaires d'inscription doivent être introduits aux postes consulaires de carrière, qui vérifieront si les conditions de l'électorat ont été respectées. Si la réponse est affirmative, les formulaires sont transmis à la commune désignée par l'électeur via le SPF Intérieur, le Belge résidant à l'étranger devant être inscrit aux listes électorales dans cette commune. Les convocations seront envoyées sur la base de cette liste électorale.

Dans le passé, la commune périphérique de Rhode-Saint-Genèse se vit déjà confrontée à des problèmes parce que l'administration communale, en vue de la rédaction des listes électorales, avait décidé d'accepter également des formulaires d'inscription en français, envoyés par des Belges résidant à l'étranger. Cette décision fut annulée par le ministre flamand des Affaires intérieures dans le cadre de la tutelle administrative générale sur les autorités locales. Par conséquent, les électeurs furent supprimés de la liste électorale. Le ministre flamand de l'époque considéra que ces inscriptions en Flandre devaient être introduites en néerlandais, dans les communes à facilités aussi.⁴⁵

L'éloignement par l'autorité de tutelle flamande des électeurs ayant introduit un formulaire d'inscription en français suscita d'autant plus l'irritation de nombreux citoyens que c'est l'autorité fédérale qui est responsable de l'organisation des élections législatives fédérales.

Ce problème est lié à une des conditions imposées aux électeurs par la procédure électorale belge, à savoir l'inscription dans le registre de population d'une commune belge.⁴⁶ Les Belges résidant à l'étranger sont inscrits dans le registre de population consulaire des ambassades et consulats. Toutefois, la procédure électorale prescrit que les votes émis doivent être attribués territorialement, la Constitution

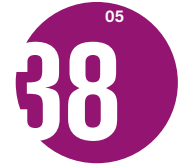
stipulant clairement que le nombre de sièges à obtenir par circonscription électorale est lié au chiffre de population.

C'est d'ailleurs pour cette raison que les Belges à l'étranger doivent désigner une commune et que les administrations communales doivent inscrire ces électeurs sur les listes électorales. La question cruciale est donc de savoir si ces électeurs - pour cette action unique et spécifique - ne doivent pas être considérés comme des habitants (fictifs, certes) de cette commune. En choisissant une commune ils deviennent, pour ainsi dire, des habitants virtuels. Cette interprétation impliquerait qu'ils puissent revendiquer le régime des facilités. Le traitement de leur formulaire d'inscription en français n'entravera d'ailleurs aucunement le fonctionnement des services communaux en question, puisque ces services sont organisés de telle façon qu'ils puissent fonctionner en français.

En revanche, si on adhère à l'interprétation littérale de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, seuls les habitants effectifs des communes périphériques ont droit à des facilités. Ceci correspond à l'idée que les facilités linguistiques, en tant qu'exception à l'homogénéité linguistique (principe de territorialité), doivent être interprétées de façon restrictive. Il convient de remarquer que la

45. Dans sa réponse à une question actuelle de monsieur Eric Van Rompuy, le ministre des Affaires intérieures a affirmé que l'arrêté royal dispose clairement qu'une fois la commune choisie, il faut accepter que l'on soit inscrit sur la liste électorale dans la langue de la commune dont il s'agit. Ceci implique qu'il s'agit du néerlandais pour les communes à facilités et pour toute autre commune en Flandre. *Parl. fl., plen. 2003/04/30.*

46. Art. 1, § 1, Code électoral.



formulation générale relative au choix de la commune ne permet pas de déduire si cette disposition ne vise que les habitants effectifs de la commune ou bien s'il s'agit aussi d'une fiction juridique qui permet de considérer comme habitants les Belges qui s'inscrivent dans lesdites communes afin d'accomplir leur devoir électoral et, d'une certaine manière, y élisent domicile pour les élections. Les détracteurs de cette dernière interprétation considèrent qu'il suffit aux intéressés de s'inscrire dans une commune francophone, mais compte tenu du découpage du pays en circonscriptions électorales, un tel choix risque dans certains cas de les empêcher de voter pour les candidats de leur choix.

En outre, une telle lecture littérale tient-elle assez compte de la volonté du législateur qui donne aux Belges résidant à l'étranger une liberté territorialement illimitée dans le choix de la commune? Étant donné

la liberté d'établissement dans le Royaume et l'application intégrale des facilités linguistiques dont bénéficient les récents nouveaux arrivants dans les communes périphériques, l'on pourrait se demander si cela peut mener à l'exclusion de ce groupe spécifique d'électeurs du droit de vote - une des pierres angulaires de notre état démocratique - garanti par la Constitution. Voilà des questions qui surgiront à nouveau lors des prochaines élections.

Il serait peut-être souhaitable que les autorités clarifient l'impact du choix de la commune sur l'emploi des langues dans les opérations électorales et sur la rédaction des listes électorales. Ainsi, les Belges à l'étranger qui souhaitent exercer leur droit de vote auront la garantie d'être traités de façon égale, peu importe la région à laquelle appartient la commune choisie.

06. PRÉVENTION ET SÉCURITÉ



Tant sur la voie publique que sur les terrains privés, nous ne pouvons pas passer à côté de la signalisation. Il s'agit de panneaux et d'affiches qui doivent augmenter l'attention des usagers de la route dans différentes situations.

Des panneaux de signalisation sont des signaux que les services de la voirie peuvent utiliser pour régler la circulation routière. Leur objectif consiste à augmenter la sécurité routière et la fluidité du trafic en donnant aux usagers de la route des indications sur le comportement sur la voie publique.

Pour être efficace, la politique en matière de circulation doit être abordée de façon globale et professionnelle. C'est une évidence! Dans un souci de sécurité, il importe donc que les utilisateurs de la route comprennent ces messages en un clin d'œil.

C'est la raison pour laquelle il est souvent, et ceci vaut sûrement pour les messages standardisés, fait usage de pictogrammes ou de slogans succincts, bien que ces derniers temps on constate de plus en plus de messages relativement longs. Ces indications risquent cependant de détourner encore plus l'attention des usagers de la route. En effet, il faut plus de temps pour lire « Vous roulez à 50 km. Nos enfants vous remercient » que les messages smiley 😊 ou 😞, qui sont beaucoup plus courts et connus partout dans le monde.

Néanmoins, tous les messages ne se rapportent pas à une situation normale et la pratique nous montre que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative pose parfois problème quant à la

langue employée sur les panneaux de signalisation dans les communes à facilités.

Événements sportifs

Ainsi, en octobre 2011, le service de l'adjoint du gouverneur fut mis au courant d'une infraction linguistique sur les panneaux de signalisation placés dans une commune à facilités à l'occasion du *Marathon de Bruxelles*. Le plaignant protestait parce que les panneaux en question ne donnaient pas la priorité au néerlandais. Il voulait également savoir si la police était tenue de rapporter chaque infraction aux lois linguistiques et devait faire le nécessaire pour que la législation linguistique soit respectée.

L'adjoint du gouverneur signala au chef du 'service du territoire' de la commune et au chef de corps de la zone de police concernée que des panneaux de signalisation sont considérés comme des exemples type de ce qu'on appelle des avis et communications au public. Dans les communes à facilités, ces avis et communications sont rédigés en néerlandais et en français, le néerlandais ayant la priorité (article 24 LCLA). C'est d'ailleurs le point de vue de la CPCL et de la jurisprudence.

Le chef du 'service du territoire' répondit que la zone de police ne se considérait pas responsable de la

signalisation, celle-ci étant placée sur l'ordre des organisateurs du *Marathon de Bruxelles*.

Par l'autorisation de signalisation légalement exigée, le demandeur devient ce que l'on appelle le collaborateur privé de la police. En vertu de l'article 50 LCLA, la désignation de collaborateurs, de chargés de mission privés etc. ne dispense pas les services du respect de la loi. Dès lors, la police restant responsable de la signalisation, elle doit veiller à ce que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative soit respectée.

Selon le chef de corps de la zone de police, les panneaux de signalisation fautifs n'avaient été remarqués que tardivement. L'organisation avait été mise au courant, mais il était déjà trop tard pour réparer l'erreur. Toutefois, des démarches ont été faites pour éviter de telles fautes à l'avenir.

Le bourgmestre fit savoir qu'il avait personnellement attiré l'attention de la zone de police sur l'importance de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative lors du placement de la signalisation routière.

Un peu avant, le service avait d'ailleurs reçu une plainte sur le fait que grand nombre des panneaux de signalisation placés à l'occasion de *De Gordel* - édition 2011, était uniquement en néerlandais. Selon le plaignant, ceci allait à l'encontre de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Dans la mesure où il s'agit de panneaux de signalisation tels que prévus par le code de la route, ils doivent être qualifiés, comme dit précédemment, d'avis et de communications au public. En vertu de l'article 24 LCLA, ceux-ci sont rédigés en néerlandais ainsi qu'en français, le néerlandais ayant la priorité. Un événement sportif familial de grande envergure tel que *De Gordel*, nécessite sans aucun doute des mesures de sécurité considérables. Pour que cet événement se déroule sans incidents ou problèmes, il faut que les panneaux installés soient compréhensibles. En effet, il convient de ne pas oublier qu'il y aura encore d'autres usagers de la route qui ont besoin de certaines informations. L'adjoint du gouverneur a donc insisté sur un strict respect de la législation linguistique en vigueur.

Travaux sur les routes et chantiers

Dans la même période, un habitant d'une commune à proximité s'est plaint de l'emploi des langues sur les panneaux de signalisation pour des travaux de voirie dans une des communes périphériques. Sur ces panneaux, le français avait eu la priorité. Le plaignant s'irritait du fait que malgré des plaintes antérieures et l'intervention du *Taaloket* de la *vzw De Rand* auprès de la commune, tous les panneaux n'avaient pas été remplacés. Puisque la firme externe responsable de la signalisation n'avait pas placé de panneau reprenant son nom et ses coordonnées, le plaignant considérait que la commune même était responsable de l'infraction.

Toutefois, il ressortait des pièces envoyées que ceci n'était pas le cas. En vertu de l'article 50 LCLA, la désignation d'une firme extérieure ne dispense pas les services de la commune du respect de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. L'entrepreneur concerné fut à plusieurs reprises prié d'adapter les panneaux de signalisation au statut linguistique spécial de la commune en question, mais quelques panneaux semblaient avoir échappé au contrôle. L'adjoint du gouverneur a donc considéré que l'on ne pouvait pas parler d'un acte volontaire ou de mauvaise volonté de la part de la commune. Elle a également signalé qu'une communication encore plus claire au moment de l'adjudication et au début des travaux permettraient que de telles infractions soient parfaitement évitées à l'avenir.

Panneaux indicateurs et plaques indicatrices de rue

Depuis longtemps les opinions en matière de l'emploi des langues sur les panneaux indicateurs et les plaques indicatrices de rue dans les communes à facilités sont divergentes. Il en résulte de fréquentes demandes d'informations au service de l'adjoint du gouverneur.

Dans les années 1990, la province du Brabant flamand a chargé le professeur Boes d'une étude pour vérifier si et comment on pouvait se servir de la législation linguistique pour indiquer clairement que les communes périphériques sont des communes flamandes. Le professeur Boes a considéré que les panneaux

de signalisation dans les communes périphériques doivent être rédigés uniquement en néerlandais, car ils ne concernent pas uniquement les habitants des communes périphériques. Il faisait donc une distinction entre le public *sensu lato* et le public *sensu stricto*. Ceci aurait pour conséquence que les noms des rues ne relèveraient pas de l'article 24 LCLA, mais de l'article 11 de la même loi.

Suite à la commotion créée par l'étude du professeur Boes, le ministre flamand des Affaires intérieures a demandé au professeur Vény d'évaluer les idées du professeur Boes à la lumière de la doctrine et de la jurisprudence. La nuance public *sensu lato*/public *sensu stricto* n'a pas explicitement été reprise dans les dispositions de la législation linguistique, ni abordée lors de la préparation parlementaire.

Il ressort de l'étude du professeur Vény qu'il ne partage pas l'opinion du professeur Boes. E.a. Clement souscrit au point de vue du professeur Vény. Étant donné que l'administration flamande a tiré la même conclusion, le ministre flamand des Affaires intérieures décida en 2009 de commander une étude de synthèse. L'étude constitue une approche casuiste quant à la question de savoir si des avis au public qui sont partiellement destinés aux 'propres habitants' et partiellement à des tiers tombent ou non sous la réglementation des facilités.

L'étude fait une distinction entre les rues qui sont fréquemment utilisées par des non-riverains (des panneaux/plaques unilingues en néerlandais) et

d'autres rues (plaques indicatrices de rue en plusieurs langues). Selon les auteurs de l'étude, il n'est pas possible de faire une délimitation cohérente du concept 'avis uniquement destiné aux propres habitants' sans connaissance approfondie des circonstances locales réelles. Par conséquent, les autorités locales auraient un pouvoir d'appréciation très large, ce qui implique qu'une intervention de l'autorité de contrôle ne serait possible/souhaitable que si cette appréciation des autorités locales était clairement fautive.

Si on souscrivait au principe de l'approche casuiste, on se retrouverait dans une situation très compliquée et troublante. En outre, il serait très difficile de déterminer dans la pratique la qualité des personnes qui entreraient dans une certaine rue (habitant ou non-habitant), d'autant plus que la mobilité des gens devient de plus en plus grande.

Par conséquent, jusqu'à présent les panneaux de signalisation et les plaques indicatrices de rue sont considérés comme des 'avis et communications au public'. Selon l'interprétation classique, le législateur comprend par cette catégorie tous les moyens utilisés pour la diffusion des publications des services publics, y compris les affiches dans les bâtiments administratifs et sur la voie publique.⁴⁷

Suivant l'article 24 LCLA, les services établis dans les

communes périphériques rédigent en néerlandais et en français, les avis, les communications et les formulaires destinés au public. Sur la base de cet article, les panneaux de signalisation et les poteaux indicateurs sur la voie publique relevant de la responsabilité de la commune, sont dans les communes périphériques rédigés en néerlandais et en français, tout en donnant la priorité au néerlandais.

Sessions informatives sur la sécurité

Un citoyen informé en vaut deux, c'est ce qu'on a pensé dans quelques-unes des six communes périphériques.

Dans ce contexte, le service reçut en avril 2010 une demande d'avis de la part du secrétaire communal d'une commune périphérique, concernant l'emploi des langues à l'occasion d'une soirée informative sur la sécurité et l'accessibilité de la police dans la zone de police - ayant son siège administratif dans une commune unilingue flamande - dont la commune fait partie. Cette soirée informative visait essentiellement les habitants de la commune périphérique en question. L'idée était d'organiser la soirée en néerlandais (avec des explications fournies par le commissaire de police), et de permettre par la suite aux participants de poser des questions. Une deuxième soirée suivrait, avec le

47. CPCL, S.N. 24 juillet 1964, avis n° 515; 17 septembre 1964, avis n° 508; CPCL 6 mai 1965, avis n° 635 et *Doc. parl.*, Chambre des Représentants, 1961-1962, n° 331/27, voir également exposé des motifs.

même exposé en français (donné par un fonctionnaire communal, assisté par un fonctionnaire de police).

Accueil et introduction seraient faits dans les deux langues nationales, le néerlandais ayant la priorité. Par après, les personnes présentes auraient la possibilité de poser des questions, auxquelles il serait répondu en néerlandais ou en français, en fonction de la langue de la personne ayant posé la question.

Le bourgmestre d'une autre commune, unilingue, s'opposa à cette méthode de travail parce que l'événement serait imputé au budget (policier) commun.

Dans son avis, l'adjoint du gouverneur a considéré qu'une telle réunion informative était globalement qualifiée d'avis et de communication au sens de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Cette catégorie comprend tant la communication orale que la communication écrite. Les questions éventuelles du public, qui en soi pourraient être qualifiées de rapports avec des particuliers ne semblent pas infirmer ce point de vue.

Comme on l'a déjà dit, la zone de police en question a son siège administratif dans une commune unilingue flamande. Elle constitue donc un service régional dont la circonscription s'étend à des communes dotées d'un régime linguistique spécial ou de plusieurs régimes de la région de langue néerlandaise ou française, et dont le siège est établi dans cette région linguistique.

En vertu de la loi sur l'emploi des langues en matière

administrative, un tel service rédige les avis et communications adressés directement au public dans la langue ou les langues qui sont imposées en la matière aux services locaux de la commune où le siège est établi.

La commune étant située dans la région linguistique néerlandophone et n'étant pas dotée d'un régime linguistique spécial, ceci signifiait que dans le cas présent, les avis et communications adressés directement au public dans et sur le siège principal de la zone de police, doivent être rédigés en néerlandais. Les droits linguistiques des habitants des/de la commune(s) dotée(s) d'un régime linguistique spécial doivent cependant être respectés.

Étant donné que les explications ne seraient fournies que par des agents de quartier et que l'événement aurait en plus lieu dans des bâtiments communaux, la réunion d'information fut qualifiée de diffusion d'avis et de communications par l'intermédiaire des services locaux. Ceci impliquait que cette diffusion dans la commune périphérique concernée devait être faite en néerlandais et en français, le néerlandais ayant la priorité. Ainsi, les citoyens ne maîtrisant pas le néerlandais pouvaient être sûrs de faire valoir leurs droits légitimes en matière de facilités linguistiques, ou d'avoir au moins cette possibilité.

L'adjoint du gouverneur estima que dans le cas présent, l'organisation de deux réunions successives, même si l'une suivait immédiatement l'autre et aurait lieu au même endroit, constituerait une dérogation

du régime spécial prescrit par la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. En effet, cette procédure reviendrait à une succession de deux réunions unilingues. Le caractère même d'une réunion d'information avec et pour le public, est en outre lié à l'interaction entre le citoyen et l'administration. Dans le cas de deux réunions indépendantes, l'information aux et de la part des citoyens francophones aurait très probablement différé de celle fournie par les citoyens néerlandophones et vice versa.

La zone de police concernée dut donc informer le public de la commune périphérique en même temps en néerlandais et en français et ne pas répartir la réunion d'information sur deux soirées ou sur deux sessions différentes en une soirée. Moyennant une bonne structure et une modération adéquate, les citoyens néerlandophones et les citoyens francophones peuvent participer sans problèmes à la même soirée d'information.

Enquêtes

Le service 'police et ordre public' des autorités fédérales voulait connaître les besoins des citoyens au niveau de la police dans les différentes zones de police de la Région flamande. A cet effet, la création d'un site web en quatre langues (N, F, A, AN) était envisagé. Ainsi, le service voulait définir de façon efficace sa politique et rencontrer le principe de bonne administration des services publics. Puisque

par le passé, le nombre de personnes qui participaient effectivement à l'enquête ne répondit pas à l'attente, le service voulait offrir aux personnes sélectionnées qui souhaitaient remplir l'enquête online, la possibilité de se servir non seulement des trois langues nationales officielles mais également de l'anglais.

Conçu ainsi, le site web est-il conforme à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative? Voilà la question qui nous fut posée en juillet 2010 par le commissaire d'arrondissement chargé de la coordination du sondage d'opinion.

Les personnes sélectionnées recevraient une lettre en néerlandais du bourgmestre concerné, accompagnée de la version papier (en néerlandais) de l'enquête et du code d'accès unique.

La loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne laisse pas beaucoup de marge pour interroger les habitants de zones de police dans la Région flamande dans une autre langue que le néerlandais, sauf pour les habitants d'une commune périphérique qui constitue une zone de police avec des communes unilingues. Ces personnes peuvent être interrogées en français.

Vu l'objectif spécifique de l'enquête (augmenter l'engagement des citoyens dans l'élaboration de la politique de sécurité) et le caractère unique et exceptionnel de l'initiative, l'adjoint du gouverneur n'a cependant pas considéré irraisonnable la réalisation

de l'enquête non seulement en néerlandais et en français pour les communes périphériques, mais également en d'autres langues. Elle fonde son point de vue sur plusieurs avis de la CPCL, qui avait également déjà signalé que l'emploi d'autres langues que celles légalement prescrites peut être admis dans des circonstances particulières.⁴⁸

Le nombre limité de réactions à une enquête antérieure pouvait en effet partiellement être expliqué par une connaissance insuffisante du néerlandais dans le chef des personnes interrogées.

A la lumière des dispositions concernées de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative et de la jurisprudence constante de la CPCL, les initiateurs devaient également veiller à ce que les textes dans les autres langues soient clairement une traduction du texte original en néerlandais. A cet effet, le texte néerlandais du site pouvait être présenté comme première alternative, accompagné de la mention « Traduction du texte néerlandais » au-dessus des questionnaires dans les autres langues.

Quant au code d'accès, il faudra veiller à ce que ceci ne résulte pas en des registres linguistiques; ce qui est interdit.

Dans un même objectif de rencontrer les souhaits des citoyens quant aux aspects de sécurité, l'adjoint du gouverneur reçut en mars 2011 une demande d'avis de

la part d'une zone de police comprenant trois communes périphériques. Il s'agissait plus particulièrement de la diffusion d'un questionnaire sur le plan de sécurité zonal. Les agents de quartier avaient distribué l'enquête (lettre accompagnante et questionnaire) au groupe cible concerné sous forme de toutes-boîtes. En fonction de la langue employée par le particulier lors de l'entretien avec l'agent de quartier, un questionnaire en néerlandais ou en français était remis. Les habitants qui n'étaient pas chez eux (et uniquement ceux-ci), trouvaient dans leur boîte aux lettres à leur retour une enquête en néerlandais et en français. La zone de police avait opté pour cette approche afin de recevoir le plus de réactions possible, dont celles des habitants de la commune parlant une autre langue, pour que les efforts et les dépenses entraînées par une telle action soient rentables. La diffusion de l'enquête en deux langues en l'absence des habitants était-elle conforme à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative?

L'adjoint du gouverneur considéra que, d'une manière générale, la méthode de travail était conforme à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, puisque la zone de police est un service régional dont la circonscription ne comprend que des communes périphériques. Les avis et communications doivent donc être distribués en néerlandais et en français, le néerlandais ayant la priorité. Dans les cas où les documents étaient transmis personnellement aux habitants, l'enquête tombait dans la catégorie

48 . Voir e.a. CPCL 5 décembre 2008, avis 40.004, CPCL 12 juin 2009, avis 41.067 et CPCL 16 décembre 2009, avis 41.185.

« rapport avec des particuliers ». Les documents devaient donc bien être délivrés en fonction de la langue utilisée par le particulier. Dans les cas où personne n'ouvrait la porte, et que l'enquête était remise tant en français qu'en néerlandais, il aurait été préférable d'opter pour un avis (non personnalisé) à la population dans les deux langues, donnant la priorité au néerlandais, et accompagné de l'invitation à contacter le service. Un désavantage de cette approche est évidemment le risque que moins de personnes ne réagissent, ce qui est justement ce que l'on voulait éviter.

L'agent de police concerné fit savoir que les prescrits de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative seraient respectés lors d'une deuxième diffusion de l'enquête.

Gardiens de la paix

Durant la même période, le bourgmestre d'une autre commune périphérique demanda l'avis du service sur les avis à la population distribués parmi les habitants de la commune par les gardiens de la paix. Ces avis visaient par exemple à attirer l'attention des habitants sur les nuisances qu'ils causent (p.e. en sortant les ordures trop tôt, en ne coupant pas la haie à temps,...)

Pour la commune il s'agissait d'un avis/d'une communication à la population, de sorte que le texte puisse être rédigé en néerlandais et en français. Toutefois, le service qualifia le document de 'rapport avec un particulier', puisqu'une (ou plusieurs) option(s) pouvai(en)t être cochée(s), le document perdant ainsi son 'caractère général'. Il était dès lors transformé en une sorte de constat de faits concrets à la charge des habitants d'un immeuble déterminé. Par conséquent, l'article 25, alinéa 1 des LCLA était d'application et le texte devait être rédigé dans la langue employée par la personne concernée, pour autant qu'il s'agisse du néerlandais ou du français. Vu la circulaire BA-2005/03 du 8 juillet 2005, l'administration communale devait rédiger le document en néerlandais, accompagné de la mention en français qu'une version française pouvait être obtenue sur simple demande.

07. LA LÉGISLATION LINGUISTIQUE ET LES TRADUCTIONS



Là où deux communautés linguistiques vivent ensemble, il est impossible d'éviter la question des traductions. La loi sur l'emploi des langues en matière administrative oblige par exemple les administrations communales à informer la population tant en néerlandais qu'en français, mais impose en d'autres cas d'employer uniquement le néerlandais. En effet, la réglementation en matière de facilités n'implique pas le bilinguisme à part entière. Pour certains documents la loi prévoit le droit à une traduction, pour d'autres elle ne le prévoit pas.

Il n'est pas toujours évident de déterminer à quelle instance incombe la traduction, ni si une traduction est autorisée.

L'emploi des langues (et les traductions) au sein du conseil communal

Début 2010, l'adjoint du gouverneur fut contactée par le président du conseil communal d'une commune périphérique, parce que plusieurs membres néerlandophones de l'opposition au sein du conseil communal avaient utilisé le français lors de l'examen d'un point à l'ordre du jour concernant une augmentation des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques. Ensuite, les autres membres du même parti de l'opposition introduisirent une plainte auprès du gouverneur de la province pour infraction à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. De la sorte, l'opposition, qui était contre l'augmentation visée, voulait obtenir la suspension ou l'annulation de celle-ci.

Le président du conseil communal se soucia de l'impact de l'emploi du français - de bonne foi ou non -

lors du débat, car il craignait que cet usage ait des conséquences pour la décision du conseil communal. Le président avait cependant réagi après la première intervention en français et demandé à la personne en question, d'employer le néerlandais.⁴⁹

Dans ce dossier, l'adjoint du gouverneur s'est limitée à une analyse de la situation, puisque l'opposition néerlandophone avait déjà saisi le gouverneur en sa qualité d'autorité de tutelle. Dans cette analyse, deux points de vue furent élaborés.

La Cour constitutionnelle a jugé le 10 mars 1998 que l'article 23 LCLA ne porte pas atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution si cette disposition est interprétée comme interdisant aux membres du collège des bourgmestre et échevins «d'introduire ou de commenter dans une autre langue que le néerlandais un point de l'ordre du jour de la séance du conseil communal ou de répondre dans une telle langue à des interventions de conseillers communaux».⁵⁰ Il est donc légitime d'imposer au collège des bourgmestre et échevins de n'employer que le néerlandais durant le conseil communal.

49. Ceci ne ressortit pas uniquement du procès-verbal, mais également du rapport rédigé par le fonctionnaire flamand qui avait assisté au débat comme observateur et qui avait rédigé un rapport à l'attention du gouverneur.

50. Cour d'Arbitrage, 10 mars 1998, n° 26/98, www.const-cour.be.

Il ressortit clairement du procès-verbal du conseil communal qu'aucun commentaire des membres du collège des bourgmestre et échevins n'avait été formulé en français. Au contraire, seuls les membres du conseil communal, et plus particulièrement les membres d'un groupe appartenant à l'opposition, avaient débattu en français des amendements à la proposition initiale relative aux centimes additionnels communaux.

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État,⁵¹ l'autorité de tutelle peut passer à l'annulation si les interventions des mandataires sans mandat exécutif (les membres du conseil communal ordinaires) constituent un élément essentiel du processus décisionnel complexe. Le caractère répétitif des amendements identiques (dont quatre avaient déjà été rejetés, toujours à la même majorité, avant les interventions en français concernées) semble plutôt indiquer qu'il s'agit de commentaires non-essentiels.

Partant d'une autre hypothèse, il est référé à l'adage «*Nemo auditur suam turpitudinem allegans*», qui peut être invoqué devant les juridictions et traduit librement comme «N'est pas cru celui qui allègue pour excuse sa propre turpitude». Bien que l'adage cité ne soit pas à proprement parler un principe général de droit, il nous semble pertinent de l'appliquer au cas présent.⁵²

En effet, suivant le procès-verbal, le président avait invité le membre du conseil communal après la première intervention en français à utiliser le néerlandais. Le membre de l'opposition en question répondit que le gouverneur se montrerait sûrement compréhensif pour l'emploi du français. Cette dernière phrase jette une lumière toute particulière sur l'affaire, étant donné que la personne concernée avait clairement l'intention d'employer le français en vue d'introduire ultérieurement une demande d'annulation auprès de l'autorité de tutelle. Ceci fut d'ailleurs confirmé par les dires du membre du conseil communal dans la presse.⁵³

Bref, il s'agissait incontestablement de certains membres du conseil communal (ordinaires) néerlandophones de l'opposition qui avaient dès le début l'intention d'utiliser des manœuvres dilatoires et d'entacher la validité juridique du processus décisionnel. À cet effet, ils avaient essayé à trois reprises d'inciter les membres du collège des bourgmestre et échevins à formuler des commentaires ou des explications en français, ce qui est interdit. Ces efforts s'avéraient en vain. En outre, le président invitait les membres du conseil communal concernés (en néerlandais) à utiliser le néerlandais.

La réaction immédiate du président du conseil communal laissa l'adjoint du gouverneur supposer qu'il

51. C.E., 23 mai 1998, n° 23.282; 24 mai 1998, n° 23.284.

52. Des principes de droit généraux peuvent être définis comme des normes que le juge déduit directement ou indirectement des principes soutenant l'ordre juridique en son entier. Voir A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Anvers, Kluwer rechtswetenschappen, 2002, 46. Bien que l'adage en question ait déjà été invoqué plusieurs fois devant le Conseil d'Etat, le Conseil n'y a jamais réagi de façon explicite. Voir entre autres : C.E., n° 193.339 du 15 mai 2009; C.E. n° 191.985 du 30 mars 2009; C.E. n° 190.649 du 19 février 2009; C.E. n° 190.761 du 24 février 2009; C.E. n° 187.900 du 13 novembre 2008, à consulter sur www.raadvst-consetat.be.

53. Het Laatste Nieuws, 15 janvier 2010; Het Nieuwsblad, 15 janvier 2010.

ne fallait pas craindre l'annulation de la décision du conseil communal concernée. Afin de garantir la validité des décisions, il est vivement recommandé que les membres du collège des bourgmestre et échevins ne réagissent pas à l'avenir à de telles pratiques douteuses.

Une autre question se rapportait à la langue qui doit être employée par les personnes ayant introduit une requête lors qu'elles sont entendues par le conseil communal. L'analyse de ce dossier tenait compte de deux objectifs différents du législateur. D'une part, il y a la loi sur l'emploi des langues en matière administrative qui attribue des droits linguistiques, mais qui impose également des obligations linguistiques. D'autre part, le décret a prévu ce que l'on appelle le droit de pétition.

Pour que le citoyen se sente plus concerné par l'administration de sa commune, le Décret communal flamand du 15 juillet 2005 a créé un encadrement pour le traitement de plaintes, participation, les propositions des citoyens, les requêtes et le recensement communal. L'élaboration décrétole doit être considérée comme un encadrement minimal⁵⁴ et concrétise le droit de pétition garanti par la Constitution (art. 28 Constitution).

L'article 201 du Décret communal dispose que chacun a le droit d'introduire des requêtes écrites

auprès des organes de la commune, pour autant que ces requêtes concernent un sujet qui est des compétences de la commune. Le requérant ou le premier signataire de la requête peut être entendu par la commune et a le droit de se faire assister d'une personne de son choix.⁵⁵

Mais que faire si le requérant veut s'exprimer en français? La loi sur l'emploi des langues en matière administrative attribue aux habitants d'une commune périphérique le droit d'être servis en français par leur administration.⁵⁶ L'on ne peut donc pas exiger des citoyens qui se sont vu attribuer ce droit qu'ils fournissent leurs commentaires en néerlandais.

À première vue, ceci semble être difficilement conciliable avec les directives du Gouvernement flamand et fait surgir des questions. Suivant la circulaire BA-2005/03, le conseil communal, qui est un service local, ne peut employer que le néerlandais lors des réunions et lors du conseil communal. En effet, la possibilité d'utiliser le français n'est attribuée qu'aux habitants de ces communes, et non aux gouvernants.

Toutefois, il faut distinguer l'exercice des facilités linguistiques ou l'audition du citoyen de l'examen décisif du dossier au sein des organes communaux et la rédaction du procès-verbal.

⁵⁴. Doc. parl. Parl. fl. 2004-05, n° 347/1.

⁵⁵. Art. 202, 2^e alinéa Décret communal.

⁵⁶. Art. 25, alinéa 1^{er}, LCLA.

L'exercice du droit de pétition peut être accompagné de l'audition, en français, du requérant ou du premier signataire.

L'examen et le suivi de la requête par le conseil communal se déroulent toutefois en néerlandais. Tenant compte du point de vue du gouvernement flamand, de l'importance de la sécurité juridique et afin de garantir la validité du processus décisionnel et la bonne gouvernance de la commune, il serait indiqué que le président du conseil communal appelle systématiquement à l'emploi unique du néerlandais par les membres du conseil communal lors de la réunion.

La langue employée dans les procès-verbaux est le néerlandais, mais l'argumentation avancée par la personne concernée peut être reprise littéralement en français, pour autant que le statut prioritaire du néerlandais soit respecté. Il convient non seulement de signaler clairement que le texte français est une citation, mais il faut aussi que le texte de la citation soit intégralement repris en néerlandais au procès-verbal. Il semble même indiqué de reprendre tant l'intervention en français du requérant que la traduction intégrale en néerlandais, étant donné que chaque membre du conseil communal doit pouvoir en prendre connaissance et que les intérêts du requérant doivent être sauvegardés.⁵⁷

Traitement de documents en français par les services administratifs

Dans le cadre d'une procédure de demande de permis de construire, le fonctionnaire urbaniste d'une commune périphérique fit savoir qu'une des instances d'avis au niveau flamand avait dit ne pas pouvoir traiter des dossiers en français vu sa qualité d'autorité flamande. En effet, sur la base du Code flamand de l'aménagement du territoire, la procédure nécessitait également les avis de plusieurs instances flamandes. Vu la complexité de la demande, une réunion de projet avec toutes les instances concernées était nécessaire. L'instance en question déclara le dossier irrecevable, certains documents, dont les plans dessinés par l'architecte désigné par le promoteur privé, n'étant rédigés qu'en français.

On peut se demander si les organes d'avis de l'administration flamande qui annoncent traiter uniquement des dossiers en néerlandais, ne violent pas les droits linguistiques des habitants des communes périphériques. Détail spécial fut le fait que le dossier soumis avait été transmis à l'administration flamande concernée via l'administration communale.

Le régime des facilités constitue une exception légale au principe de territorialité et à l'homogénéité des régions linguistiques qui en découle. Elles doivent donc être interprétées de façon restrictive. Suivant la circulaire flamande BA-2005/03, les personnes qui veulent

⁵⁷ D'ailleurs, la réponse du ministre flamand des Affaires intérieures à une question parlementaire de monsieur Van Eycken à ce sujet est éclairante. Q.R. Parl. fl. 2008-2009, 22 janvier 2009, Q. n° 80, C. VAN EYCKEN.

faire appel aux facilités doivent formuler et réitérer une demande explicite à cet effet. Ceci n'empêche que les facilités linguistiques doivent pouvoir être véritablement exercées; les ayants-droits doivent pouvoir s'adresser (utilement) à leur administration en néerlandais et en français et être servis dans la langue qu'ils choisissent.

Dans cette optique, le fait qu'un service du gouvernement flamand exige la traduction des documents faisant partie d'un dossier qui, s'il est introduit directement par un citoyen, doit pouvoir être traité en français,⁵⁸ pose problème.

Refuser de traiter des dossiers en français va à l'encontre de la législation linguistique en vigueur, pour autant que l'ayant-droit ait formulé une demande expresse en vue d'un traitement de son dossier en français. En effet, l'on ne peut pas exiger des habitants des communes périphériques qu'ils s'adressent à leur administration en néerlandais et qu'ils introduisent des documents en néerlandais parce que le traitement du dossier nécessite l'intervention d'autres services. Dès qu'un particulier demande expressément que le dossier soit traité en français, cette demande s'applique à tous les aspects du dossier concerné, donc également à tous les avis requis. Évidemment, ceci ne porte pas préjudice à l'emploi du néerlandais comme langue de service intérieur et comme langue utilisée dans les relations entre l'administration communale et les instances flamandes.

Les traductions et la publicité

Quelques dossiers témoignèrent de l'équilibre délicat entre la nécessité d'une traduction et la publicité de certains documents administratifs. La publicité de l'administration est un principe général du droit visant à rendre publics les documents administratifs. Le citoyen a en effet le droit de savoir de quelles informations les autorités disposent, d'autant plus que cela entraîne des conséquences positives en matière de fondement démocratique et de protection juridique du citoyen.

En mai 2011, le bourgmestre d'une commune périphérique demanda l'avis du service sur l'influence de la publicité de l'administration sur le régime des facilités. Après avoir donné suite à une demande de publication du rapport annuel de la bibliothèque communale et du budget communal, la commune reçut une demande du même habitant d'obtenir de ces documents une traduction en français sur la base du régime des facilités.

Mais dans quelle mesure un service communal est-il tenu de prévoir une traduction des documents auxquels un citoyen, ayant légitimement droit à des facilités linguistiques, veut avoir accès dans le cadre de la législation relative à la publicité des documents administratifs ?

Cette question touche à deux réglementations qui sont sous-tendues par des intérêts différents. D'une

58. En vertu de l'article 39, premier alinéa de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, les services du Gouvernement flamand dont l'activité s'étend à des communes à régime linguistique spécial de la même région linguistique sont soumis au régime linguistique imposé par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative aux services locaux de ces communes. Ainsi, les habitants francophones des communes linguistiques bénéficient des mêmes facilités linguistiques que celles qu'ils peuvent faire valoir vis-à-vis de l'administration communale.

part, il y a la réglementation concernant la publicité de l'administration, garantie par la Constitution⁵⁹ et précisée en Flandre par décret.⁶⁰ Dans cette réglementation l'ouverture et la transparence - tant actives que passives⁶¹ - sont la règle, l'hermétisme est l'exception.

Le rapport annuel de la bibliothèque et le budget communal tombent sans aucun doute dans le champ d'application large du décret concernant la publicité de l'administration. Par conséquent ces documents doivent être communiqués à toute personne qui le demande.

D'autre part, ces documents sont des documents administratifs⁶² et le régime des facilités linguistiques constitue une exception au principe de territorialité, selon lequel le néerlandais est la langue administrative dans la Région flamande.

Par conséquent, la question de la traduction des documents administratifs 'internes' est moins évidente.

En principe, il n'y aura pas de version française, puisque les services intérieurs des administrations locales de la commune périphérique n'emploient que le néerlandais. L'obligation de publicité n'impose pas à l'instance qui reçoit la demande de traiter des documents administratifs, ni de les analyser, passons de les rédiger.⁶³ Dans ce contexte, il semble logique que la demande de traduction des documents visés résultant de l'application du principe de publicité des documents, soit rejetée.⁶⁴

L'obligation de service⁶⁵ qui résulte du décret de publicité de l'administration ne semble pas non plus constituer une base pour une obligation générale de traduction. Il est généralement accepté que l'obligation n'implique pas que des documents communiqués au citoyen soient réécrits, transformés ou traités.⁶⁶

Le contexte spécifique de la présente demande de publicité ne pouvait cependant pas être négligé. Plus spécifiquement, nous sommes confrontés à des

59. Art. 32 Cons.

60. Décr. fl. 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration, *M.B.* 1 juillet 2004, err. *M.B.* 18 août 2004.

61. La publicité passive se réfère au droit, dans certaines conditions, de demander et d'obtenir accès à des documents administratifs émanant d'instances diverses, tandis que la publicité passive concerne les cas dans lesquels les autorités elles-mêmes, et donc pas suite à une demande, doivent prendre l'initiative de rendre publiques certaines informations (Cf. R. TUIS, *Openbaarheid van bestuur. De werking van het Vlaams Openbaarheidsdecreet in de bestuurspraktijk*, Bruxelles, Larcier, 2011, 39 et 245, n° 96 et 836).

62. Dans sa formulation large, un document administratif constitue tout support d'information, sous quelque forme que ce soit, dont une instance dispose (art. 3, 4°, décret relatif à la publicité de l'administration). A son tour une 'instance' au sens du décret relatif à la publicité de l'administration est également définie de façon très large. Il s'agit de a) une personne morale créée par ou en vertu de la Constitution, d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance; b) une personne physique, un groupement de personnes physiques, une personne morale ou un groupement de personnes morales dont le fonctionnement est déterminé et contrôlé par a) ; c) une personne physique, un groupement de personnes physiques, une personne morale ou un groupement de personnes morales, dans la mesure où ils sont chargés par une instance administrative dans le sens de a), l'exécution d'une tâche d'intérêt général ou dans la mesure où ils défendent une tâche d'intérêt général et prennent des décisions liant des tiers (art. 3, 1°, décret relatif à la publicité de l'administration).

63. Voir circulaire 2006/62 du 1er décembre 2006 relative à la publicité de l'administration, *M.B.* 23 mars 2007, à consulter via <http://openbaarheid.vlaanderen.be/nl/apps/docs/default.asp?id=26>.

64. Ceci était confirmé par M. SCHRAM, secrétaire de la Commission (fédérale) d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs. Il ressort de la réponse de M. SCHRAM, que cette instance n'a pas l'intention de se prononcer sur l'application de la législation linguistique.

65. Voir art. 7, alinéa 1er décret relatif à la publicité de l'administration.

documents rédigés par des instances administratives qui sont supposées assurer un service adéquat en français pour les habitants qui le demandent. On peut ainsi se retrouver dans deux situations différentes, selon que les documents sont disponibles dans les deux langues nationales ou uniquement en néerlandais.

Dans les communes périphériques, les avis et communications au public sont rédigés en néerlandais et en français, le néerlandais ayant la priorité.⁶⁷ Il s'agit clairement d'un tel avis ou d'une telle communication si la bibliothèque communale publie un rapport d'activités. Dans cette hypothèse, donner un texte en français suite à une demande de publicité ne pose aucun problème.

La situation est différente si des documents administratifs ne sont rédigés qu'en néerlandais, par exemple parce qu'ils sont seulement destinés à usage interne, ce qu'on appelle 'service intérieur' (examen dans le conseil communal, audit interne ou contrôle etc.), et pas du tout à une diffusion à la population.⁶⁸

On pourrait argumenter que la traduction française de tels documents peut être demandée sur la base du triple raisonnement suivant lequel :

- a) dans les communes périphériques, les rapports avec les particuliers se déroulent en français à la demande expresse des particuliers (art. 25 LCLA);
- b) la publicité d'un document administratif entraîne un rapport avec le particulier au sens des LCLA;

c) l'objet de ce rapport, autrement dit le document administratif qui est rendu public, doit être transmis en français sur demande explicite.

Obtenir une application systématique, successive de la législation sur la publicité de l'administration et de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative ne semble pas conciliable avec l'interprétation restrictive des facilités linguistiques. En effet, une telle application successive impliquerait que chaque document administratif, même interne, doive être traduit dès lors qu'un habitant a introduit une demande de publicité. Vu la définition très large de la notion 'document administratif', on se demande comment une telle obligation de traduction pourrait être réalisée, mais on constate surtout que tous les documents internes deviendraient virtuellement bilingues, ce qui est difficilement conciliable avec les dispositions relatives à l'emploi des langues dans les communes périphériques.

Toutefois, l'interprétation restrictive du régime des facilités ne peut pas mener à ce que le droit à la publicité de l'administration à l'égard des habitants qui peuvent bénéficier de facilités, soit vidé de tout sens. Pour cette raison, l'adjoint du gouverneur a suggéré de s'inspirer du décret relatif à la publicité de l'administration pour les supports d'information volumineux et complexes, tels qu'un budget, pour lesquels - on vient de l'expliquer - une traduction n'est pas indiquée. Ce décret dispose que lorsque quelqu'un demande de consulter des documents

66. R. Tus, *Openbaarheid van bestuur. De werking van het Vlaams Openbaarheidsdecreet in de bestuurspraktijk*, Bruxelles, Larcier, 2001, 141, n° 154.

67. Art. 24 LCLA.

68. Art. 23 LCLA.

«le demandeur doit pouvoir consulter le document administratif dans des conditions raisonnables, et doit disposer de suffisamment de temps à cet effet».⁶⁹

Par 'conditions raisonnables', l'Instance de recours en matière de publicité de l'administration entend par exemple la possibilité pour le demandeur de consulter au guichet communal les plans, avec l'assistance d'un collaborateur communal.⁷⁰

Si les facilités linguistiques sont invoquées à l'occasion d'une demande de publicité de documents qui ne sont disponibles qu'en néerlandais, on pourrait concilier dans une certaine mesure, l'effectivité des facilités linguistiques avec l'exigence d'unilinguisme des services intérieurs en veillant par exemple à ce qu'un agent communal puisse fournir des explications en français lors de la consultation des documents.

Pour cette raison, il faudra vérifier au cas par cas comment les exigences de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative (avec entre autres l'emploi du seul néerlandais dans les services intérieurs) peuvent être conciliées avec l'exercice effectif des facilités linguistiques. Il va de soi que l'élaboration concrète des modalités pratiques qui doivent concilier législation linguistique et législation relative à la publicité de l'administration fait partie de l'autonomie communale.

Traductions et participation du citoyen

En mars 2011, le service aménagement du territoire d'une commune périphérique demanda dans quelle mesure le schéma de structure d'aménagement qui pourrait être consulté par le public dans le cadre de ce que l'on appelle une enquête publique dans des affaires d'aménagement public, devait être traduit. Selon le Code flamand de l'aménagement du territoire⁷¹ un schéma de structure d'aménagement constitue un document politique traçant le cadre de l'organisation de l'espace voulue. Il présente une vision à long terme du développement de l'espace dans la zone concernée.⁷²

Outre un volet «obligatoire», un schéma de structure d'aménagement communal contient également un volet «directeur» et un volet «informatif».⁷³ Bien qu'il ne constitue pas de motif d'évaluation pour les demandes de permis, ni pour l'extrait urbanistique et l'attestation urbanistique,⁷⁴ il est stipulé expressément que le collège des bourgmestre et échevins soumet le projet de schéma de structure d'aménagement communal à une enquête publique.⁷⁵ Il ressort des dispositions détaillées concernant l'enquête publique que les autorités flamandes accordent beaucoup d'importance aux possibilités de participation du citoyen qui habite la région faisant l'objet du projet de schéma de structure d'aménagement communal.

69. Art. 20, § 3, décret relatif à la publicité de l'administration.

70. OVB/2010/45 du 11 mai 2010 tel que cité par R. TJS, o.c. 32, n° 111. Les décisions de l'Instance de recours sont à consulter via <http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/beslissingen.php>.

71. À consulter via : <http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/wetgeving/codex/codex.pdf>.

72. Art. 2.1.1. VCRO.

73. Art. 2.1.2, § 1, VCRO.

74. Art. 2.1.2, § 7, VCRO.

75. Cf. art. 2.1.16. e.s. VCRO.

Une enquête publique doit permettre aux intéressés de prendre connaissance du projet et de communiquer des remarques éventuelles. Il s'ensuit, de la nature même de l'enquête publique, que les documents qui peuvent être consultés par le public sont soumis au régime de ce que l'on appelle 'des avis et/ou communications au public'. Dans les communes périphériques, de tels avis et communications sont rédigés en néerlandais et en français.⁷⁶

La Commission permanente de Contrôle linguistique (CPCL) accorde également beaucoup d'importance aux possibilités de participation du citoyen.⁷⁷ Elle est d'avis que tous les documents qui doivent permettre une participation efficace doivent aussi être disponibles en français.⁷⁸ En 2009⁷⁹ encore, la Commission réaffirma que «tous les textes indispensables, d'une part, à la compréhension de l'objectif, et, de l'autre, à la participation entière à la procédure en cause», doivent être disponibles également en français à l'intention des habitants de la commune périphérique concernée qui en expriment le souhait. Toutefois, la Commission fait remarquer à plusieurs reprises que pour ce qui est des textes 'de liaison' une synthèse (significative) en langue française suffit.⁸⁰

Ce qui précède est conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme, qui

a insisté à plusieurs reprises sur la participation effective des citoyens dans des décisions qui ont une influence importante sur leur cadre de vie direct. Ainsi, l'importance du droit à l'information a été soulignée dans le cadre des obligations positives de l'article 8 CEDH, qui assure le droit du respect à la vie privée.⁸¹ Bien que l'affaire citée concerne l'environnement, les lignes directrices de l'arrêt semblent *mutatis mutandis* d'application dans le contexte qui donnait lieu à la demande d'avis.

Le schéma de structure d'aménagement communal est donc un document qui, suivant une réglementation détaillée, est soumis à une enquête publique. Le Code flamand de l'aménagement du territoire charge le collège des bourgmestre et échevins des modalités pratiques de l'enquête publique. Vu les dispositions de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, le collège doit veiller à ce que tous les habitants intéressés aient la possibilité de prendre efficacement connaissance du projet et de communiquer leurs remarques éventuelles. Étant donné que le schéma de structure d'aménagement communal appartient incontestablement à la catégorie de documents qui doivent permettre une participation efficace, ces documents doivent également être disponibles en français pour les citoyens des communes périphériques qui le souhaiteraient.

76. Art. 24 SWT.

77. CPCL 16 octobre 1997, avis n° 29.077.

78. CPCL 9 octobre 1991, avis n° 23.095.

79. CPCL 20 février 2009, avis n° 39.232.

80. CPCL 20 avril 2006, avis n° 36.045, 36.047-36.048-36.055.

81. CEDH 27 janvier 2009, *Tatar c. la Roumanie*, § 113, avec beaucoup de références, à consulter via <http://echr.coe.int/echr/>.

Le service de l'aménagement du territoire se posa encore une question sur les prescrits linguistiques qui s'appliquent à l'enquête publique accompagnant les demandes de permis d'environnement (entreprises) et de permis de construire (particuliers). Les affiches jaunes - bien connues - qui informent le public sur le chantier futur et sur la possibilité de consulter les documents y afférents, sont placardées par la commune en néerlandais et en français. Toutefois, le service concerné se demanda également si les dossiers qui peuvent être consultés par le public devaient être traduits intégralement en français.

L'avis de l'adjoint du gouverneur fut principalement fondé sur des considérations analogues au dossier précédent, étant donné que toute décision relative à une demande de permis sur la base du Décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution est en principe précédée d'une enquête publique instaurée suivant les modalités et endéans les délais fixés par le gouvernement flamand. Ainsi, la demande de permis et ses annexes doivent pouvoir être consultées durant trente jours sur l'ordre du bourgmestre. Pendant cette période, la demande d'autorisation doit être affichée au lieu concerné et aux endroits qui sont réservés aux avis officiels de la publication.

Toutes ces obligations doivent permettre aux citoyens de formuler leurs remarques et objections éventuelles. Par après le collège des bourgmestre et échevins peut décider en toute connaissance du dossier si l'autorisation est accordée ou non. Ici aussi, il résulte

de la nature de l'enquête publique que les documents consultables par le public peuvent être considérés comme 'des avis et/ou communications au public'. Dans les communes périphériques, de tels avis sont rédigés en français et en néerlandais. Le décret et l'arrêté d'exécution prescrivent en détail les éléments dont est composée une demande d'autorisation recevable, avant que l'enquête publique puisse avoir lieu. Afin d'assurer la possibilité de participation des citoyens qui souhaitent s'exprimer en français, une traduction intégrale de tout document obligatoire de la demande de permis est indispensable; pour les textes de liaison éventuels un résumé (significatif) suffit.

Une dernière demande d'avis à ce sujet fut introduite par une administration communale d'une commune située en Brabant flamand ne bénéficiant pas de facilités linguistiques. Dans le cadre d'une enquête publique relative à des travaux à proximité d'un bien immobilier, l'administration communale avait envoyé un courrier au (co-)propriétaire de ce bien, un citoyen français non domicilié dans la commune, mais en France. Ce citoyen français voulait obtenir une version française de la lettre dans laquelle la commune lui demandait de formuler ses objections éventuelles.

La question se posa de savoir si l'emploi du français ne créait pas de précédent et n'allait pas à l'encontre de l'importance qui est accordée à la sauvegarde de l'homogénéité linguistique de la région de langue néerlandaise et de la large périphérie en particulier. Dans le cadre de la bonne entente entre les services

publics, le service fit de son mieux pour donner des éléments de réponse à cette question délicate, même si strictement dit, l'adjoint du gouverneur n'était pas territorialement compétente pour ce dossier.

La préoccupation quant au caractère néerlandophone des communes dans la région de langue néerlandaise était en effet une des motivations du législateur. Toutefois, pour ce qui est des contacts avec les particuliers qui habitent une autre région linguistique, la loi sur l'emploi des langues en matière administrative laisse aux services le choix de passer à une autre langue (art. 12 LCLA). Cette clause dite de courtoisie linguistique peut sans aucun doute être appliquée au cas de ce citoyen français. Elle permet à l'administration communale d'aider l'intéressé dans une autre langue que le néerlandais s'il le demande.

L'envoi d'une traduction française peut également être concilié avec les dispositions du décret flamand du 30 juin 1981 complétant les articles 12 et 33 des LCLA. Le fait d'aider un citoyen français qui n'habite pas la commune, ne peut qu'améliorer l'image de la Flandre, sans porter préjudice à l'homogénéité linguistique que le ministre flamand, tout comme ses prédécesseurs, considère très importante. Le service a proposé de référer (en français) au statut linguistique de la commune, et d'accompagner ceci d'une brève explication (en français). Ceci semble en tout cas ne pas aller à l'encontre du principe de la courtoisie linguistique.

Demande et/ou droit à une traduction

Les dossiers qui sont examinés ci-dessus montrent que les administrations sont régulièrement confrontées à la question des traductions, que ce soit parce que les citoyens demandent explicitement une traduction, ou pour des raisons pragmatiques.

Les actes

Dans certains cas, le droit à une traduction est explicitement prévu dans la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Ceci est par exemple le cas pour les actes. Bien que la règle générale dispose que les administrations dans les régions de langue néerlandaise et de langue française rédigent les actes dans la langue de la région, les particuliers peuvent demander qu'ils soient traduits dans une autre langue nationale.⁸² Toutefois, une traduction ne peut être obtenue que si la nécessité en est prouvée.

Les traductions en néerlandais ou en français doivent être demandées au gouverneur de la province dans laquelle se situe le domicile de l'intéressé; le gouverneur de la province de Liège est chargé des traductions en allemand. Toutefois, le droit à une traduction ne s'applique qu'aux actes administratifs. Les gouverneurs ne s'occupent pas par exemple des actes notariés ou judiciaires. En outre, on ne peut obtenir une traduction que d'un acte qui est destiné à des tiers qui ne maîtrisent pas la langue dans laquelle il est rédigé.

82. Art. 13 LCLA.

Pour les habitants des communes dotées d'un régime linguistique spécial, la procédure a été quelque peu assouplie. Ils ne doivent pas prouver la nécessité d'une traduction en néerlandais ou en français et, en plus, ils peuvent s'adresser directement à leur administration communale, étant donné que cette dernière dispose du savoir-faire nécessaire.

En mars 2010, l'adjoint du gouverneur fut saisi de la question de savoir si les habitants des communes périphériques peuvent s'adresser au gouverneur de la province de Liège pour les traductions en allemand. Le doute avait surgi à ce sujet parce que cette possibilité n'est pas reprise dans les articles de loi qui règlent spécifiquement l'emploi des langues dans les communes périphériques. La personne concernée trouvait plutôt bizarre que les habitants des communes périphériques semblaient avoir « moins » de droits à ce sujet que les autres habitants du pays.

Il ressort des documents parlementaires que le législateur a clairement souhaité centraliser la traduction des actes en allemand là où l'on dispose du savoir-faire à ce sujet. Il n'est pas raisonnable d'attendre de chaque service provincial (ou des services locaux des communes périphériques) qu'ils soient aptes à fournir des traductions adéquates en allemand.

Dès lors, les conditions dans lesquelles les habitants de ces communes peuvent demander d'obtenir une traduction des actes en allemand n'ont pas été reprises dans les articles de loi réglant un régime exceptionnel pour l'emploi du néerlandais et du français dans les communes périphériques.

Nous pouvons donc conclure que les habitants des communes périphériques peuvent demander des traductions au gouverneur de la province de Liège aux mêmes conditions que les habitants des communes linguistiquement homogènes et des communes de la frontière linguistique.

Une autre question était de savoir si les habitants d'une commune périphérique (sous régime des grandes facilités) qui ont reçu un acte en néerlandais, ont encore droit à une traduction française de l'acte concerné. L'analyse développée plus haut s'applique également à cette situation. On ne peut pas refuser aux habitants de ces communes la possibilité d'obtenir une traduction française si cette possibilité est offerte à tous les autres habitants, peu importe où ils résident. Même si le particulier a initialement choisi de recevoir son acte en néerlandais, il peut se retrouver dans une situation où une traduction française s'avère nécessaire. Toutefois, dans ce cas il ne semble pas illogique ni disproportionné d'attendre de la personne concernée qu'elle prouve que la traduction est nécessaire, conformément à la réglementation générale.

Les dépliants et les magazines informatifs

En mars 2011, le service fut contacté par le secrétaire du CPAS d'une commune périphérique, qui voulait savoir si le CPAS pouvait également diffuser une version française du magazine informatif et du calendrier d'activités destinés aux résidents de la maison de repos et aux usagers du centre d'aide sociale. En effet, la maison de repos héberge des résidents néerlandophones ainsi que des résidents francophones, ce qui avait donné lieu à la diffusion d'un magazine version néerlandaise et version française. Apparemment, cette pratique faisait surgir des questions. D'aucuns se demandaient si les résidents francophones de la maison de repos pouvaient encore être informés en français et si la façon dont les magazines étaient diffusés n'allait pas à l'encontre de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

La publication concernée est rédigée par des volontaires, sous la responsabilité du président du CPAS. Les clients et les résidents paient annuellement une petite contribution (abonnement) et choisissent la langue dans laquelle ils souhaitent recevoir le magazine.

Le président du CPAS est l'éditeur responsable; le magazine tombe dès lors sous l'application de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, bien qu'il soit rédigé par des volontaires. Étant donné que les résidents de la maison de repos et les autres lecteurs ont un abonnement individuel, il s'agit d'un rapport avec un particulier. En vertu de la loi, de tels rapports

se déroulent dans les communes périphériques dans la langue de la personne concernée, pour autant qu'il s'agisse du néerlandais ou du français.

Tenant compte des instructions de la circulaire BA-2005/03 relative à l'emploi des langues dans les administrations communales et de CPAS ainsi que dans les structures de coopération intercommunale, un rapport avec un particulier ne peut se dérouler en français qu'après une demande explicite et réitérée.

Étant donné que les personnes intéressées paient chaque année une petite contribution, l'abonnement annuel peut être considéré comme un seul rapport, bien qu'il s'agisse de plusieurs numéros. Dans ce cas, il est fait usage de la possibilité du choix linguistique lors de la souscription de l'abonnement, c'est-à-dire une fois par an. Il vaut donc mieux que le formulaire d'abonnement contienne une possibilité de choix linguistique.

Il n'y a pas de raison pour ne plus informer dans leur propre langue les résidents francophones de la maison de repos sur les activités futures et les nouvelles qui les intéressent.

À la fin du mois de novembre 2010, le service reçut une question sur la langue/les langues dans laquelle/lesquelles peut être rédigé un avis aux parents des élèves d'une école fondamentale communale située dans une commune périphérique. La question portait également sur les traductions éventuelles de ces avis et sur les conditions de ces traductions.

Les actes administratifs d'une autorité scolaire d'une école fondamentale communale située dans la commune périphérique, tombent sous l'application de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.⁸³ Selon les travaux préparatoires,⁸⁴ les actes administratifs des autorités scolaires s'opposent aux actes liés à l'enseignement au sens propre.⁸⁵ La CPCL aussi considère que les avis et communications émanant des autorités scolaires constituent des actes administratifs au sens de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.⁸⁶ Une école fondamentale communale doit donc suivre les dispositions linguistiques qui s'appliquent aux administrations locales de la commune où elle est établie et emploie en principe la langue de la région pour ses actes administratifs.⁸⁷

Toutefois, notre société n'est pas une société statique; au contraire, elle subit de nombreuses évolutions et changements. Les services publics se voient de plus en plus confrontés à des citoyens qui ne maîtrisent pas le néerlandais (des migrants, des demandeurs d'asile, des

réfugiés...). Le mélange culturel, ethnique et plurilingue de la population se reflète également dans la population scolaire. Ceci fait surgir tout de suite la question concernant la façon dont ces gens peuvent être informés.

Strictement dit, la législation sur l'emploi des langues en matière administrative ne reprend pas de dispositions qui permettent aux services publics de s'écarter des dispositions linguistiques en vigueur. Toutefois, la CPCL accepte qu'exceptionnellement et dans certaines conditions des documents soient accompagnés d'une traduction. Pour ce faire, les objectifs qui sous-tendent l'ajout d'une traduction au document officiel sont primordiaux. La Commission accepte des objectifs spécifiques tels que la santé publique, la sécurité et l'intégration de groupes de population allochtones.⁸⁸

Outre les objectifs, la CPCL accorde également beaucoup d'importance à la manière dont ces avis sont rédigés. Le texte original doit toujours être en néerlandais et les textes dans les autres langues ne peuvent pas reprendre de «communications supplémentaires».⁸⁹

83. LCLA, article 1, § 1, 4°.

84. *Doc. Parl.* Chambre des Représentants, 1961-1962, doc. 331/27, 9.

85. Pour illustrer la différence, le rapporteur se réfère au point de vue de la (ancienne) Commission permanente de Contrôle linguistique de 1937, selon laquelle les avis des administrations scolaires aux parents des élèves font partie des actes administratifs.

86. Cf. entre autres CPCL 16 décembre 2009, avis n° 41.172.

87. Étant donné que la question fut posée par une école primaire néerlandophone, nous ne traitons pas la réglementation des facilités.

88. CPCL S.N. 2 mars 2009, avis n° 30.224. La section néerlandaise de la CPCL accepta une lettre en plusieurs langues émanant de la ville d'Anvers et relative à la collecte des ordures. CPCL S.N. 5 décembre 2008, avis n° 40.004. La CPCL accepta un bulletin d'information en plusieurs langues émanant de l'Adviesbureau du Centrum voor Informatie en Samenlevingsopbouw, car ce bulletin visait un groupe cible spécifique, à savoir les entrepreneurs allochtones. CPCL S.N. 21 juin 2007, avis n° 39.050. La Section néerlandaise de la CPCL considérait que la plainte contre des affiches en plusieurs langues émanant du service d'intégration de la ville de Gand n'était pas fondée. CPCL S.N. 19 mai et 3 juin 2005, avis 37.021. La Commission était d'avis que les invitations en plusieurs langues relatives à une journée portes ouvertes, qui étaient envoyées par un bureau de poste dans les environs de Genk n'allaient pas à l'encontre des LCLA, vu l'objectif de cet avis, qui consistait à informer tous les citoyens du fonctionnement de La Poste et de réaliser une meilleure intégration des personnes ne maîtrisant pas le néerlandais. Toutefois, deux membres se sont opposés à ces avis.

89. CPCL 2 mars 2009, avis n° 40.221; 16 décembre 2009, avis n° 41.185.

Tous les textes ne peuvent pas être traduits systématiquement. L'opportunité de la traduction sera examinée au cas par cas.

Les autorités flamandes suivent une vision analogue dans le cadre de leur politique d'intégration. Ainsi, les dispositions de la législation linguistique n'empêchent pas les services d'aider les étrangers au guichet dans une autre langue que le néerlandais afin de stimuler leur intégration.⁹⁰ Dans la circulaire du 8 juillet 2005, le Ministre attire l'attention sur le fait que de tels services ne peuvent avoir qu'un caractère temporaire.⁹¹

Il n'est pas étonnant que la direction d'une école fondamentale néerlandophone souhaite savoir avec certitude si les traductions d'avis destinés aux parents d'enfants scolarisés sont acceptées. Dans le passé, de telles initiatives ont conduit à des protestations véhémentes, ce qui a entraîné une certaine réticence. Non seulement le secteur de l'enseignement, mais tous les secteurs de l'aide sociale où l'on a des contacts fréquents avec des clients qui ne maîtrisent pas le néerlandais, redoutent la remise de traductions pour aider des groupes cibles spécifiques souvent vulnérables.

Si les traductions ajoutées pour des raisons de sécurité sont généralement acceptées d'un point de vue social, elles se heurtent à des réactions négatives lorsqu'elles sont délivrées dans un autre contexte. Il est dès lors peut-être temps de s'interroger sur les conséquences d'une application peu nuancée de l'interdiction des traductions. Pouvons-nous justifier moralement que les traductions ne sont acceptables que si nous croyons subir un dommage par leur absence, alors que cette ouverture d'esprit s'effacerait lorsqu'il s'agit des intérêts d'un groupe avec lequel nous ne pouvons pas automatiquement nous identifier ?

Les nombreux signaux reçus, de plus en plus régulièrement, du terrain tendent à prouver que la législation linguistique est parfois utilisée pour entraver des initiatives en faveur de groupes cibles socialement vulnérables. Pourtant, notre environnement nous offre assez de points de départ qui doivent permettre la réalisation d'un équilibre entre les objectifs de la législation linguistique d'une part, les besoins sociaux d'autre part.

90. *Parl. fl.* 17 avril 2007, *Hand.* 17 avril 2007, COM BIN question de M. Van Nieuwenhuysen au Ministre Marino Keulen concernant les guichets pour des personnes ne parlant pas le néerlandais dans les maisons communales. La section néerlandaise de la CPCL prit la même position dans une plainte contre la ville de Malines pour la création d'un service d'interprétation et de traduction pour des services du CPAS ou pour des services qui sont en contact avec le CPAS. Ce service de traduction fut créé dans le cadre de la politique des minorités. Un membre vota contre (CPCL S.N. 21 octobre 2004, avis n° 36.014).

91. Gouvernement flamand, circulaire BA-2005/03 du 8 juillet 2005 relative à l'emploi des langues dans les administrations communales et de CPAS ainsi que dans les structures de coopération intercommunale - Interprétation et effets des arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004, *M.B.* 8 août 2005.

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



Le personnel enseignant

La situation linguistique (exigences linguistiques) du personnel enseignant des écoles fondamentales francophones, qui est régi par la loi sur l'emploi des langues en matière administrative et par la loi linguistique sur l'enseignement,⁹² a déjà été traitée en détail dans les deux rapports d'activités précédents.⁹³ Ces membres du personnel doivent prouver tant la connaissance du néerlandais (la langue administrative) que celle du français (la langue d'enseignement).

Fin 2009, le service de l'adjoint du gouverneur - trop tôt peut-être - crut que les arrêts de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État rendraient la situation plus claire.⁹⁴ Durant la période couverte par ce rapport d'activités, la matière fut cependant à nouveau au centre des préoccupations, principalement en raison des nouvelles dispositions promulguées par les autorités flamandes.⁹⁵

Il n'est pas exceptionnel que des nouvelles réglementations fassent surgir des questions ou souffrent de maladies infantiles. Dans le cas présent, nombre de malentendus surgirent quant aux nouvelles exigences linguistiques et la confusion régna parmi

le personnel des écoles fondamentales communales francophones dans les communes périphériques. À la base de cette confusion était sans doute le fait que la publication au Moniteur belge eut lieu le 26 août 2009, alors que la nouvelle réglementation prenait déjà cours le 1^{er} septembre 2009.

D'une manière générale, la nouvelle réglementation relative au statut juridique, qui élargit les possibilités pour prouver les connaissances linguistiques, fut bien accueillie dans les écoles concernées. Vu le contexte linguistique spécifique de ces écoles fondamentales, il fallut quelque temps avant que tout le monde soit bien au courant de la réglementation assez complexe. Dès lors, par souci de clarté, l'administration concernée publia le 19 janvier 2010 la circulaire explicative PERS/2010/02.

La communication relative au nouveau statut juridique ne se passa pas sans anicroche et il fallait du temps pour le comprendre. Il fallait être prudent, se concerter et voir ce qui était possible ou non. La circulaire précitée fut adaptée plusieurs fois⁹⁶ et précisée au moyen d'exemples. Le mécontentement du personnel s'accrut, notamment suite à des points de vue différents, parfois diamétralement opposés, avec

92. 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 loi linguistique sur l'enseignement.

93. *Rapport d'activités du service de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand 2008-2009*, La législation linguistique et le personnel de la fonction publique, p. 16-19. *Rapport d'activités du service de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand 2005-2007*, À propos de l'application de la législation linguistique et les connaissances linguistiques du personnel de la fonction publique, p. 33-38.

94. CC, 3 mai 2006, arrêt 65/2006 ; C.E., 25 janvier 2007, n° 167.109.

95. Voir le Décret XIX sur l'enseignement de la Communauté flamande, tel que modifié par le Décret du 8 mai 2009, *M.B.* 28 août 2009, et notamment le Décret du 27 mars 1991 – statut des membres du personnel de l'enseignement communautaire.

96. La circulaire fut publiée le 19 janvier 2010 et modifiée les 14 juillet 2010 et 28 novembre 2010.

pour conséquence exceptionnelle un refus quasi-radical de fournir encore des efforts pour prouver les connaissances linguistiques nécessaires. Le service compétent du département Enseignement constata de son côté que, malgré l'attention prêtée à la circulaire via les canaux habituels et en dépit des références systématiques dans les courriers, les dispositions étaient méconnues ou les intéressés n'étaient pas d'accord avec les renseignements reçus. Le service de l'adjoint du gouverneur reçut lui aussi plusieurs questions.

Après un début difficile, la plupart des problèmes furent résolus fin 2010 et le service compétent du département Enseignement envoya un aperçu de la situation aux directions des écoles. Afin de ne pas entraver les activités des écoles concernées, le personnel disposait en vertu du statut juridique d'un délai de trois ans pour obtenir les certificats linguistiques nécessaires. L'adjoint du gouverneur espère que les membres du personnel concernés ont, dans leur propre intérêt, fait le nécessaire pour régulariser leur situation.

La nouvelle réglementation, basée sur le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR), offre plusieurs possibilités pour prouver les connaissances linguistiques. En effet, il s'agit non seulement de la preuve d'études classique qui donne accès à la fonction, mais également d'une preuve délivrée après une formation linguistique suivie à une université, à une école supérieure, ou dans l'enseignement pour adultes, ou encore d'une preuve d'étude étrangère ou d'une attestation délivrée par la commission d'examen.

Le service de l'adjoint du gouverneur reçut des questions concernant:

- Les certificats partiels délivrés par un Centre d'enseignement pour adultes (CVO)

Le personnel enseignant francophone peut prouver ses connaissances du néerlandais en suivant un cours linguistique *NT2* organisé par un *CVO*. L'inscription à un cours *NT2* est basée sur un premier entretien organisé par une *Huis van het Nederlands*, et attribuant au candidat un certain niveau basé sur le CECR. Le *CVO* est obligé de s'en tenir à ce niveau. A cause de cette méthode, certains candidats devaient réussir un cours d'un niveau beaucoup plus élevé que le niveau exigé par la loi. Selon la version du 19 janvier 2010 de la circulaire précitée, les connaissances linguistiques pouvaient être prouvées par le biais d'un certificat partiel. Un certificat partiel pour un module d'un niveau plus élevé suffisait pour prouver les connaissances linguistiques exigées. Toutefois, le personnel qui présenta un certificat partiel à la fin de l'année scolaire 2009-2010 reçut une réponse négative, et la circulaire fut modifiée le 14 juillet 2010. Il va de soi que cette situation créa beaucoup de mécontentement parmi les membres du personnel qui, en septembre 2009, s'étaient inscrits plein d'énergie à un cours *NT2* et devaient constater au bout du trajet - le certificat désiré en main - qu'ils avaient investi beaucoup de temps (au niveau familial ainsi qu'au niveau social) dans ce projet, sans que leurs efforts aient porté fruit. Après concertation avec les services compétents du département Enseignement, l'AGODI accepta ces certificats partiels. En effet, on peut considérer qu'une dispense constitue la preuve du fait

qu'un étudiant dispose des compétences de base du niveau concerné et que, partant de la logique de modules organisés de façon séquentielle, un certificat partiel d'un module supérieur constitue par définition la preuve du fait que l'étudiant maîtrise le niveau inférieur. Dès lors, la circulaire PERS 2010/02 du 19 janvier 2010 fut adaptée et les nominations refusées furent acceptées.

- **Attestations *Huis van het Nederlands* (déclaration après premier entretien)**

Étant donné que le niveau CECR est également repris sur la déclaration délivrée après le premier entretien dans une *Huis van het Nederlands*, la question se posait de savoir si ce document suffisait à prouver la connaissance du néerlandais. A première vue, une réponse négative témoignerait de peu de cohérence, vu les différentes conséquences juridiques liées à l'attestation par la *Huis van het Nederlands*. Néanmoins, il s'avéra que le premier entretien donne accès à un module déterminé du cours *NT2* organisé par un *CVO*, mais ne peut jamais résulter en un certificat opposable aux tiers et attestant la connaissance de la langue. Toutefois, l'attestation peut donner accès au premier module du niveau suivant du cours *NT2* organisé par un *CVO*.

- **Certificat de néerlandais comme langue étrangère (attestation *CNaVT*)**

Il s'agit ici d'un projet de la *Nederlandse Taalunie*. Dès lors, seules les institutions reconnues et autorisées peuvent délivrer ces attestations. Les examens visent spécifiquement les personnes qui souhaitent faire attester leur connaissance du néerlandais comme langue

étrangère et sont organisés dans le monde entier. Les examens *CNaVT* sont organisés une fois par an au mois de mai, par les institutions agréées. Une attestation délivrée par un institut *CNaVT* officiellement reconnu, en l'espèce un *CLL* (Centre de Langues), donna lieu à des problèmes. Hormis l'examen *CNaVT*, un *CLL* organise également ses propres examens, qui donnent droit à une attestation (qui fait référence au CECR). Ces attestations ne sont cependant pas reconnues par le *CNaVT*, ni forcément par la Communauté française. Le fait que ces *CLL* ont reçu le label de qualité *Q*For*, ce qui fait d'eux un partenaire en formation officiel de la Région wallonne dans le cadre des chèques-formation, contribua à la confusion.

- **Attestations délivrées par l'Alliance Française**

Dorénavant, les connaissances linguistiques peuvent également être prouvées par le biais de preuves d'études étrangères. Ainsi, la connaissance du français peut être prouvée par une preuve d'étude délivrée par une instance reconnue par le Centre International d'Études Pédagogiques (CIEP). Leur méthode est comparable à celle du *CNaVT*. En effet, sous la tutelle du gouvernement français, le CIEP organise partout dans le monde des examens prouvant la connaissance du français comme langue étrangère, ce qui permet aux participants d'occuper un poste dans la fonction publique française. Ces tests, également basés sur le CECR, sont organisés par des institutions reconnues et autorisées. Pour la Belgique, il s'agit de l'Alliance Française. Surtout dans la phase initiale, ces attestations constituèrent une des rares alternatives permettant de prouver aussi vite que possible les connaissances du

français, puisqu'on attendait encore les arrêts d'exécution relatifs aux attestations de la commission d'examen. Un premier problème fut le test à passer : devait-il s'agir d'un DILF ou d'un DALF?⁹⁷ Est-ce que les tests obligatoires suffisaient, ou fallait-il passer les tests obligatoires ainsi que les tests facultatifs ? Surtout au début, la communication sur ce point prêtait à la confusion et les personnes intéressées reçurent des informations fautives; le fait qu'il s'agissait d'un terrain inconnu pour les services compétents du département Enseignement contribua à cette situation confuse. Finalement, la partie obligatoire du test TFC⁹⁸ s'avéra suffisante. Toutefois, la nomination de deux membres du personnel administratif néerlandophones en possession de cette attestation fut refusée parce que les services compétents avaient décidé qu'ils auraient également dû participer à la partie facultative. Les personnes concernées et les directions des écoles reçurent cette réponse négative avec amertume, d'autant plus qu'ils avaient fait le nécessaire pour s'informer correctement. Les deux candidats devaient donc de nouveau passer un test l'année suivante. Au cours de 2010, une des personnes concernées put régulariser sa situation; l'autre candidat fut tellement découragé qu'il abandonna.

Ces dernières années les écoles francophones périphériques font de plus en plus appel à des locuteurs natifs, parce que les directions des écoles sont convaincues des

nombreux avantages aux niveaux pédagogique et linguistique. En outre, des membres du personnel néerlandophones sont engagés pour des fonctions administratives. Dès lors, l'adjoint du gouverneur déplore que ces initiatives soient minées par de telles situations malheureuses.

- Certificats délivrés par le Selor et la Commission d'examen de la Communauté française

Curieusement, les certificats de ces deux institutions ne sont désormais plus reconnus. Ils gardent leur valeur pour les membres du personnel désignés avant le 1^{er} septembre 2009 qui à ce moment-là satisfaisaient aux conditions légales en vigueur. Ils ne sont plus acceptés par le département Enseignement en vue de nouvelles désignations parce que les deux commissions d'examen ne se basent pas sur le CECR.

Il semble bizarre qu'on ne puisse plus s'appuyer sur une attestation délivrée par une institution renommée belge telle que le Selor, qui était créée spécifiquement pour attester les connaissances linguistiques du personnel du secteur public, alors que les attestations délivrées par des institutions internationales telles que l'Alliance Française ou le CNaVT sont encore prises en considération. Dans ce contexte, le service fut informé du fait qu'un membre du personnel devait encore réussir à un cours NT2 organisé par un CVO, malgré qu'il soit en possession de deux attestations Selor. Toutefois, l'adjoint

97. Au CIEP, la connaissance du français comme langue étrangère peut être prouvée par plusieurs sortes de certificats. DILF prouve la connaissance au niveau de base, DALF prouve la connaissance approfondie de la langue française.

98. Un test TCF sert à établir le niveau de connaissance du français pour des raisons personnelles, académiques ou professionnelles. Il fournit, selon des standards internationaux, une évaluation fiable des capacités langagières qui seront prises en compte pour l'admission dans un établissement supérieur (universités, hautes écoles ...) ou fournit des informations objectives qu'un candidat peut faire valoir auprès d'une institution en vue d'un recrutement ou d'une promotion.

du gouverneur considéra les deux attestations Selor comme une preuve convaincante des connaissances du néerlandais telle qu'imposée par la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Pourtant, le Selor a réalisé une réforme approfondie de ses tests linguistiques en 2009.⁹⁹ La nouvelle méthode est basée sur les principes d'appréciation du Cadre européen commun de référence pour les langues, et se sert des indicateurs du CECR.¹⁰⁰

Une situation analogue concerna un membre du personnel qui disposa d'une attestation délivrée par la Commission d'examen de la Communauté française. Le fait qu'une preuve des connaissances linguistiques «langue française», délivrée par une institution publique de la Communauté française (qui a comme première langue et langue administrative le français) a moins de valeur qu'une preuve de connaissances linguistiques de français délivrée par les quatre institutions CVO qui ont pour langue parlée le néerlandais, s'avère une conséquence malheureuse et plutôt illogique du choix pour le CECR comme base générale pour vérifier les connaissances linguistiques. En effet, la Communauté française ne se base pas sur le CECR pour la rédaction des examens linguistiques. Les ministres compétents ont

été informés des conséquences de cette situation.

En outre, l'on pourrait se demander dans quelle mesure cette nouvelle réglementation est compatible avec les réglementations relatives à la répartition des compétences en matière d'emploi des langues et le point de vue de la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 6 mai 2006. Dans cet arrêt la Cour constitutionnelle considéra que l'article 53 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative constitue une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, pour autant qu'il ne prévoit pas de dispense pour les candidats qui disposent d'une attestation délivrée par la Commission d'examen de la Communauté flamande ni de disposition permettant d'adapter le niveau des connaissances linguistiques à la nature de la fonction.¹⁰¹ Sur la base de l'article 129, § 2 de la Constitution, le législateur fédéral est compétent pour l'emploi des langues en matière administrative et dans l'enseignement dans les institutions créées, subventionnées ou reconnues par les autorités, e.a. dans les communes périphériques et les communes de la frontière linguistique. Une intervention du législateur fédéral semble donc nécessaire. L'ancien ministre fédéral de l'Intérieur était également d'avis que le législateur spécial devait intervenir en la matière.¹⁰² Toutefois, aucune action en ce sens n'a jusqu'à présent

99. À la base de cette réforme était un arrêt du 5 février 2009 du Conseil d'Etat. Ensuite, l'A.R. du 8 mars 2009 était modifié par l'A.R. du 12 juillet 2009, *M.B.* 16 juillet 2009.

100. Voir rapport annuel 2009 du Selor, Subunit 'Certification linguistique' - 2009, un tournant important pour les tests linguistiques, Une nouvelle méthodologie d'évaluation, à consulter sur www.selor.be. Bien que les textes de loi en la matière utilisent encore les notions 'connaissance élémentaire', 'connaissance suffisante' et 'connaissance approfondie', qui figurent par conséquent sur les attestations délivrées, les attestations récentes renvoient également à un niveau du CECR.

101. L'arrêt 65/2006 du 6 mai 2006 de la Cour constitutionnelle concerne une question relative aux connaissances linguistiques imposées au personnel enseignant des écoles fondamentales francophones communales des communes périphériques.

102. Question de monsieur E. Libert à monsieur P. Dewael sur le régime linguistique des enseignants d'une école communale francophone d'une commune à facilités, *Ann.*, Chambre des représentants, Commission des Affaires Intérieures, 2006-2007, 10 janvier 2007, n° 1154, 22-24.

été entreprise, bien que le législateur ait introduit d'autres modifications en la matière. Les autorités flamandes ont cependant promulgué de nouvelles dispositions en 2009. Ces dispositions sont également d'application dans les communes périphériques étant donné que les autorités flamandes considèrent que la détermination des connaissances linguistiques des membres du personnel enseignant est une matière qui a trait à l'enseignement, ce qui en fait une compétence des communautés.

L'aspect de compétence est abordé dans deux avis de la section Législation du Conseil d'État. Dans l'avis 46.096/1 du 26 février 2009, le Conseil d'État est d'avis qu'on ne peut pas dire avec certitude que la matière des connaissances linguistiques du personnel enseignant peut être considérée comme appartenant au domaine de l'enseignement. Dans un avis plus récent du 24 mai 2011 concernant l'avant-projet de décret relatif à la preuve de la connaissance de la langue, requise par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative (avis 49.490/AV)¹⁰³, le Conseil d'État fait remarquer qu'il incombe à l'autorité qui est compétente pour régler l'emploi des langues de déterminer le niveau des connaissances linguistiques, ainsi que la manière dont cette preuve peut être délivrée. Suite à cet avis, les services locaux des communes périphériques et des communes de la frontière linguistique furent exclus du décret du 18 novembre 2011 relatif à la preuve de la connaissance de la langue, requise par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18

juillet 1966.¹⁰⁴

Personnel administratif qui n'est pas lié à un établissement scolaire

Dans la période 2010-2011, l'adjoint du gouverneur reçut également des questions relatives aux exigences linguistiques imposées aux fonctionnaires n'appartenant pas au personnel enseignant. Il va de soi que les fonctionnaires communaux d'une commune périphérique doivent prouver leur connaissance de la langue administrative, à savoir le néerlandais. Pour certaines fonctions, notamment les fonctions mettant le fonctionnaire en contact avec le public, une certaine connaissance du français est également requise.¹⁰⁵ Il n'est pas toujours clair de quels rapports il s'agit. Un(e) surveillant(e) d'une école communale fondamentale où le néerlandais est la langue véhiculaire, doit-il/elle disposer d'une attestation Selor pour prouver ses connaissances de français, puisque ce fonctionnaire entre également en contact avec les enfants et leurs parents ?

Dans la jurisprudence et la doctrine, il est accepté que le concept 'contacts avec le public' ne peut pas être limité aux seuls fonctionnaires qui ont pour ainsi dire un contact constant avec le public, tels que les guichetiers. Un contact sporadique ou non-permanent avec le public peut également être considéré comme « contacts avec le public » au sens de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Toutefois, il faut qu'il s'agisse de situations dans lesquelles le fonctionnaire concerné a un

103. *Parl. fl., Doc. 2010-2011, 1239/1, p. 23-41.*

104. *M.B. 16 décembre 2011, Ed. 3.*

105. *Art. 29 LCLA.*

contact obligatoire avec des personnes qui lui adressent la parole dans le cadre d'une relation administrative. Ceci implique que des contacts fortuits ne sont pas suffisants. À première vue, ce prescrit semble également d'application aux surveillant(e)s d'une école fondamentale communale néerlandophone, puisque dans l'exercice de leur fonction, ils/elles entrent en contact avec les parents d'enfants d'âge scolaire ou avec d'autres personnes qui sont autorisées à conduire ou à reprendre l'enfant. En l'espèce, l'adjoint du gouverneur considéra cependant qu'il faut également tenir compte du contexte spécifique de la fonction. En effet, il est tout à fait raisonnable d'attendre des parents dont les enfants vont dans une école communale néerlandophone qu'ils savent que leur enfant se retrouve dans un cadre unilingue néerlandais. Une preuve de connaissance linguistique n'est donc pas pertinente. Ceci n'empêche que dans certains cas concrets le personnel scolaire connaisse une autre langue, de sorte que la communication avec les parents se déroule plus facilement.

Une question analogue était posée à l'occasion de l'embauche d'ouvriers qui sont chargés de l'entretien des rues et des espaces verts. Bien qu'ils n'occupent pas ce que l'on appelle une 'fonction guichet', il ne peut pas être exclu qu'ils aient des contacts sporadiques avec les habitants. Pour ces ouvriers aussi, on ne peut exiger qu'ils disposent d'une attestation Selor pour la langue française que s'ils ont des contacts obligatoires avec des personnes dans le cadre d'une relation administrative. Ceci pourrait être le cas pour un fonctionnaire/ouvrier

travaillant dans le parc à conteneurs communal, puisqu'il se retrouve inévitablement dans des situations dans lesquelles il doit expliquer aux habitants francophones les règles contraignantes qui sont d'application aux objets à trier. Toutefois, ceci n'est pas le cas pour les ouvriers du service responsable de l'entretien de la voie publique et des parcs. Dans ce dernier cas, une approche pragmatique est à préférer.

Les fonctionnaires qui doivent prouver leur connaissance du français doivent, sur la base de la législation actuelle,¹⁰⁶ présenter une attestation Selor article 9 § 2. L'adjoint du gouverneur est régulièrement interpellée sur la question de savoir si d'autres attestations peuvent également être prises en considération. Jusqu'au 26 juillet 2009, les fonctionnaires communaux des communes périphériques devaient prouver leur connaissance du français par le biais d'un examen tel que fixé à l'article 9 § 3 de l'A.R. du 8 mars 2001. Toutefois, puisque cet article est supprimé, les connaissances linguistiques doivent actuellement être prouvées sur la base de l'article 9 § 2. En soi, ceci ne constitue pas de problème, puisque le programme d'examen de l'ancien article 9 § 3, renvoyait au programme d'examen de l'article 9 § 2. Une seule attestation linguistique article 9 § 1 n'est cependant pas suffisante, et peut uniquement apporter une dispense pour le troisième élément du programme d'examen de l'article 9 § 2.

Il n'y a pas que la nature de l'attestation qui peut poser problème, mais également le moment auquel elle doit

106. A.R. du 8 mars 2001 fixant les conditions de délivrance des certificats de connaissances linguistiques prévus à l'art. 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966.

être présentée. L'article 29 LCLA dispose clairement que la connaissance d'une autre langue nationale doit être prouvée lorsque la personne concernée exerce sa fonction. Ceci mène *a contrario* à la conclusion que cette connaissance ne doit pas nécessairement déjà être prouvée lors des tests de sélection, qui, d'ailleurs, se déroulent en néerlandais. Parfois, une autorité communale dispose dans son statut juridique que les candidats doivent satisfaire aux conditions linguistiques un certain nombre de jours avant la date d'examen.

N'étant pas imposée aux fonctionnaires d'autres communes du Brabant flamand, l'exigence linguistique supplémentaire 'connaissance du français' est parfois considérée comme une condition discriminatoire. En effet, la loi sur l'emploi des langues en matière administrative impose plus d'exigences linguistiques aux fonctionnaires de communes telles que par exemple Kraainem, qu'aux fonctionnaires de par exemple Zaventem. Cette dernière commune est ce qu'on appelle une commune 'linguistiquement homogène', alors que Kraainem, ainsi que Drogenbos, Linkebeek, Wemmel, Rhode-St.-Genèse et Wezembeek-Oppem, ont reçu un statut linguistique spécial qui leur est attribué par l'article 7 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. C'est précisément parce que la législation linguistique exige de l'administration communale d'une commune périphérique

qu'elle aide en français les citoyens qui disposent de ce droit, que les fonctionnaires des communes périphériques sont soumis à un certain nombre de dispositions en matière d'emploi des langues et de connaissances linguistiques qui dérogent aux dispositions qui sont d'application dans les autres communes 'linguistiquement homogènes', situées dans la région de langue néerlandaise. Selon l'interprétation du droit en vigueur, le fonctionnaire d'une commune à facilités se trouve dans une situation qui est objectivement différente de celle d'un fonctionnaire de Zaventem. Seule la différence injustifiable ou disproportionnée dans la façon de régler des situations identiques constitue une discrimination.¹⁰⁷

Le service reçoit également des questions relatives aux certificats attestant la connaissance du néerlandais. En principe, cette connaissance est prouvée par le biais d'un diplôme donnant accès à la fonction. S'il ne dispose pas d'un tel diplôme, le candidat doit prouver la connaissance linguistique exigée au préalable.¹⁰⁸ Suivant l'article 53 LCLA, seul le Selor est compétent pour délivrer des certificats attestant les connaissances linguistiques pour des fonctions dans les communes périphériques.¹⁰⁹ Spécifiquement à cette fin, le Selor a créé des tests linguistiques 'article 7'. Le candidat pour la fonction de surveillant(e) dans une école fondamentale communale ne peut donc pas utiliser une attestation délivrée par les

107. Dans ce contexte, nous pouvons également nous référer à l'arrêt 65/2006 du 3 mai 2006 de la Cour constitutionnelle. La Cour considéra que les connaissances linguistiques 'plus dures' imposées au personnel enseignant d'une école fondamentale communale francophone, par rapport à celles imposées aux enseignants d'autres écoles fondamentales communales situées dans des communes linguistiquement homogènes, ne violaient pas le principe de non-discrimination. Selon la Cour, les exigences linguistiques 'plus dures' imposées aux enseignants des écoles fondamentales francophones dans les communes périphériques sont basées sur un critère objectif, elles ne sont pas disproportionnées à l'objectif poursuivi par le législateur.

108. Art. 27 LCLA.

109. Dans ce contexte, il faut, pour le personnel enseignant, tenir compte de l'arrêt du 6 mai 2006 de la Cour constitutionnelle. Les conséquences de cet arrêt ont été examinées dans la première partie de ce chapitre.

Gemeentelijke Leergangen voor Sociale Promotie.

Les candidats qui sont en possession d'un diplôme dans une autre langue peuvent donc passer un test linguistique 'article 7' organisé par le Selor. Ces tests sont liés à un niveau. Certaines fonctions de niveau 3 et 4 par exemple, ne sont pas entourées d'exigences de diplôme. Pour ces fonctions le Selor prévoit également des tests linguistiques, à savoir 'article 7/niveau3/D' et 'article 7 niveau 4'. Dans ce contexte, il s'agit entre autres des fonctions d'ouvrier non qualifié, gardien de la paix, aide-ménagère ou aide-de-cuisine. Pour des candidats appartenant à des groupes vulnérables, tels que les allochtones, les demandeurs d'emploi longue durée ou les personnes sans formation, ceci peut présenter une excellente occasion de (re)joindre le marché de l'emploi. On plaide parfois pour un assouplissement des connaissances linguistiques imposées dans le secteur public parce qu'elles constitueraient un obstacle de plus pour beaucoup d'allochtones. Dans le passé, la Commission permanente de Contrôle linguistique a suggéré que de nouvelles initiatives en la matière seraient peut-être indiquées.¹¹⁰ La législation actuelle ne permet toutefois pas de dérogations, ni de période d'adaptation. En dépit de toutes ces considérations sociales, l'adjoint du gouverneur devait dès lors suspendre en 2010 le dossier de nomination d'un agent technique (aide-ménagère, aide-de-cuisine), puisqu'il ressortait du dossier envoyé, attaché à l'arrêté de nomination, que la personne concernée avait peu ou pas de notions du tout du néerlandais, mais qu'elle était prête à apprendre la langue néerlandaise. Toutefois, la volonté d'apprendre le néerlandais en soi ne suffit pas pour

satisfaire aux exigences de l'article 27 LCLA.

Travailleurs ALE

Avant de clôturer ce chapitre, nous prêtons attention aux obligations linguistiques imposées à un travailleur embauché dans un service communal par la médiation d'une Agence Locale de l'Emploi (ALE). Suite à un manque de personnel temporaire au service 'espaces verts', le chef du service contacta l'ALE locale, qui proposa un candidat de nationalité albanaise. Toutefois, cette candidature fit surgir au sein de l'administration des questions concernant les conditions de nationalité éventuelles, les exigences linguistiques et la façon dont ces connaissances linguistiques devaient éventuellement être prouvées.

Le système ALE essaie d'aider certaines catégories de chômeurs qui ont difficilement accès au marché de l'emploi à se (ré)intégrer dans le circuit du travail régulier, afin d'éviter l'exclusion sociale imminente suite au chômage de longue durée. L'embauche par l'ALE joue donc surtout un rôle de stimulateur d'intégration au marché de l'emploi.¹¹¹ Ce qui est important, c'est que l'ALE reste l'employeur du travailleur en question. Dans ce cas, la commune est ce que l'on appelle l'usager' du travailleur ALE, mais pas l'employeur. Puisque la commune n'est pas l'employeur, aucune exigence de nationalité ne peut être retenue. N'oublions pas que la discrimination en raison de la nationalité est interdite par la loi et même condamnable sur la base de l'article 377 bis du Code pénal. Les seules conditions qui s'appliquent sont celles reprises dans la réglementation ALE et celles-ci supposent

¹¹⁰. Voir e.a. CPCL 2 décembre 1999, avis 31.156.

¹¹¹. Pour plus de renseignements : http://www.rva.fgov.be/D_RVA/ONEM_75/Bouquin/NL/evolution_ALE.pdf.

que le candidat peut travailler légalement en Belgique. Un service communal dans une commune périphérique ne peut cependant pas engager quelqu'un qui ne maîtrise pas le néerlandais. Même quand il engage des collaborateurs privés, le service public doit veiller à ce que les obligations linguistiques qui lui sont imposées soient respectées.¹¹² En général, on accepte que ceci mène indirectement à ce que les collaborateurs privés, lors de l'exécution de leur mission, aient les mêmes obligations linguistiques que les services pour lesquels ils travaillent. Concrètement, ceci veut dire que l'ALE qui met le collaborateur ALE à leur disposition, doit s'organiser de façon à ce que le public et les autorités puissent sans problème se servir des langues prescrites par la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Toutefois, les prescrits linguistiques visés ne sont d'application qu'à la langue/ qu'aux langues employée(s) par les collaborateurs privés; ces collaborateurs ne sont soumis qu'aux dispositions qui ne concernent pas l'organisation de leurs services, le statut juridique et les droits acquis de leur personnel. Il suffit dès lors que le travailleur ALE qui travaillera dans la commune, maîtrise le néerlandais. Toutefois, la commune ne peut pas exiger de la personne concernée qu'elle dispose d'une attestation Selor. Partant de la logique que la personne concernée est pour ainsi dire intégrée (temporairement) dans une équipe composée de fonctionnaires communaux qui, en vertu de l'article 23 LCLA, ne peuvent employer que le néerlandais dans le service intérieur, il ne peut pas être fait appel à un travailleur ALE qui ne maîtrise pas du tout le néerlandais. Néanmoins, tenant compte de l'objectif spécifique du statut ALE, à savoir embauche stimulant

l'intégration, il semble difficilement justifiable que ce travailleur doive disposer des mêmes aptitudes linguistiques que les candidats du circuit du travail 'classique'. Tant que le travailleur ALE peut fonctionner dans des circonstances qui ne le mettent pas en danger, travailler dans le service qui s'occupe des plantations et des parcs semble une opportunité excellente pour améliorer ses connaissances linguistiques éventuellement limitées.

La loi sur l'emploi des langues en matière administrative impose aux autorités des dispositions contraignantes quant à l'emploi des langues et aux connaissances linguistiques des fonctionnaires. Un objectif important peut être résumé dans l'expression 'langue de la région = langue administrative'. Il s'en suit logiquement que les fonctionnaires (peuvent travailler) travaillent dans la langue de la région dans laquelle le service est établi. Toutefois, les dispositions légales ne peuvent pas être interprétées ou appliquées de telle façon qu'elles entravent d'autres objectifs du législateur, également justifiables. Il faut sûrement être attentif dans des dossiers qui visent à stimuler l'intégration. Il est fondamental de veiller à ce qu'une interprétation trop stricte et unilatérale des connaissances linguistiques ne mène pas à l'exclusion de candidats appartenant à des groupes vulnérables à cause d'exigences linguistiques trop sévères ou, tout simplement à cause de leur langue ou même de leur nationalité. En revanche, le fait qu'une autorité s'occupe de groupes défavorisés n'implique pas nécessairement qu'il faille modifier les exigences linguistiques concernant la langue administrative.

112. Art. 50 LCLA.

Sur la période 2010-2011 – période couverte par ce rapport d'activités – le service a traité presque 70 % de dossiers en plus que durant la période 2005-2007.¹¹³

Les missions du service de l'adjoint du gouverneur peuvent être divisées en deux missions principales : d'une part la tutelle administrative relative aux administrations communales, d'autre part le traitement de plaintes et de demandes d'avis ou de renseignements.

Tutelle administrative spécifique

Sur la base de l'article 65bis de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, l'adjoint du gouverneur exerce la tutelle administrative spécifique. Durant la période couverte par le présent rapport, environ 88 % de l'ensemble des missions est couvert par la tutelle administrative. Nous constatons que par rapport à la période 2008-2009, le volume de travail en matière de tutelle administrative a augmenté de 38 % environ. Si nous comparons le volume de dossiers lié à cet ensemble de tâches à la période 2005-2007, nous constatons même une augmentation de 60 %. Ceci montre que les administrations communales nous envoient plus régulièrement des expéditions ou des rapports de décisions communales.

Nous constatons cependant, comme dans les deux rapports d'activités précédents, que les autorités communales manquent à leurs devoirs.

Certaines administrations se limitent encore au simple envoi d'une liste avec les points inscrits à l'ordre du jour, malgré les prescrits explicites repris à l'article

65bis § 2 LCLA, qui stipule que les bourgmestres sont tenus d'envoyer dans la huitaine des expéditions des décisions communales qui concernent directement ou indirectement l'application de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. L'agenda communal énumère les dossiers prévus au conseil, sans que ceci implique pour autant que chaque point soit effectivement traité, ni que le conseil arrive à un consensus débouchant sur une décision exécutoire. Finalement, c'est la décision exécutoire qui fait l'objet de la tutelle administrative.

Afin de ne pas submerger les services communaux de travail inutile, l'adjoint du gouverneur considère que l'obligation légale de communication est respectée si elle reçoit un rapport reprenant une liste des dossiers approuvés, accompagnés d'une description succincte.¹¹⁴

Pendant la période couverte par le présent rapport d'activités, trois administrations communales ont systématiquement transmis au service des expéditions ou des aperçus, et une plutôt sporadiquement. Deux se sont limitées au simple envoi de l'ordre du jour prévu. Quant aux décisions du conseil d'administration des CPAS, aucun Centre n'a transmis une copie ou un aperçu.

¹¹³. La période 2005-2007 est utilisée comme période de référence initiale dans le présent rapport d'activités, vu la nomination de l'adjoint du gouverneur actuelle en octobre 2005.

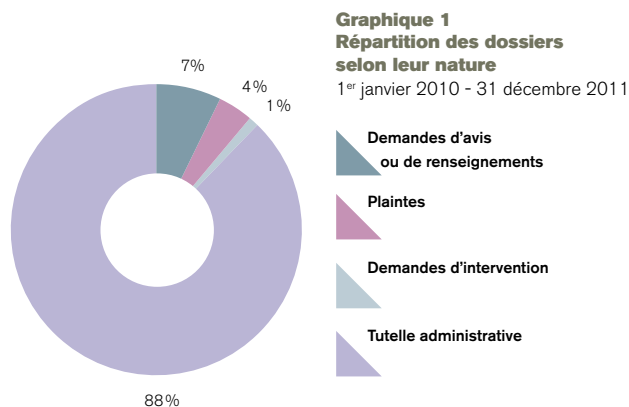
¹¹⁴. Cette façon de travailler correspond à la procédure reprise à l'article 245 du Décret provincial du 9 décembre 2005 quant à la tutelle administrative générale exercée par le gouverneur de province.

L'adjoint du gouverneur souhaite encore souligner que l'efficacité de la tutelle administrative dépend dans une large mesure de la proactivité des différents partenaires. Il est dans l'intérêt de chaque partie intéressée, de la sécurité juridique et de la bonne gestion que ces décisions soient transmises au service dans les délais prévus.

Comme on l'a constaté pour les périodes couvertes par les rapports d'activités précédents, il est plutôt exceptionnel que des décisions relatives à d'autres aspects que le statut juridique du personnel enseignant et administratif des écoles fondamentales communales sont transmises.

Pourtant, l'obligation d'information reprise à l'article 65bis § 2 LCLA doit être interprétée de façon beaucoup plus large. Bien qu'il incombe en premier lieu aux autorités communales de vérifier l'existence éventuelle d'un lien (in)direct avec la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, le nombre réduit d'autres décisions transmises reste bizarre. Durant la période couverte par le présent rapport d'activités par exemple, nombre de vacances d'emploi pour divers postes dans les administrations communales ont été publiées. Le service a même reçu quelques demandes d'avis relatifs aux procédures de recrutement. Malgré tout, peu d'expéditions relatives aux recrutements qui en résultaient ont été transmises au service.

Le service a reçu un seul dossier qui, curieusement, était accompagné d'une copie du rapport d'évaluation de la personne concernée. Il s'agissait de la nomination à titre statutaire d'un agent technique (aide ménagère/ aide de cuisine). Selon le dossier d'évaluation, la personne concernée connaissait très peu ou pas du tout le néerlandais. Le fait que cette personne était prête à apprendre le néerlandais ne suffisait pas pour satisfaire aux prescrits de l'article 27 LCLA. L'adjoint du gouverneur a dès lors suspendu la nomination et le dossier fut transmis au ministre flamand qui a les Affaires administratives et la Gouvernance publique dans ses compétences. Le service n'est toutefois pas au courant d'une décision d'annulation éventuelle.



Plaintes et autres dossiers

Pour la période couverte par le présent rapport d'activités, la quote-part 'traitement des dossiers' est de 12 %, et représente un doublement par rapport à la période 2008-2009, voire un triplement par rapport à 2005-2007.

Presque 4 % des dossiers traités concerne une plainte formelle, introduite par un particulier. Par rapport à la période couverte par le rapport d'activités précédent, nous constatons donc une augmentation du quintuple.

L'augmentation du nombre de plaintes formelles peut probablement partiellement être expliquée par les élections fédérales de 2009. L'envoi des convocations électorales aux électeurs fut principalement un sujet d'irritation pour plusieurs habitants francophones des communes périphériques.

Bien que la pratique nous montre clairement que le citoyen est moins enclin à demander une traduction pour des documents « ordinaires » tels que les feuilles d'impôts,¹¹⁵ il continue à s'irriter s'il s'agit de la pratique administrative imposée par la circulaire flamande,¹¹⁶ concernant l'exercice des droits fondamentaux cruciaux tels que l'exercice du droit de vote pour les élections législatives fédérales. Pour plus d'informations sur les plaintes linguistiques à ce sujet, nous vous renvoyons au chapitre 5 de ce rapport d'activités.

Aucune procédure de médiation formelle n'a été mise en route, mais plusieurs particuliers ont demandé explicitement à l'adjoint du gouverneur d'entamer une investigation à l'égard de certaines instances. Ce qui est d'ailleurs une première. D'autres citoyens ont informé le service de certaines situations dans lesquelles la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne serait pas respectée. Par souci de clarté, ces dossiers ont été repris sous les plaintes formelles. Plusieurs plaintes concernaient des entreprises publiques autonomes. L'adjoint du gouverneur a pu constater que - pour ce qui est des plaintes fondées - la plupart des problèmes étaient facilement résolus par de petites interventions, grâce à la collaboration constructive des services concernés. Dans d'autres cas, une solution était annoncée. Beaucoup de plaintes se rapportaient à ce qu'on appelle des avis et communications. En ce qui concerne les affiches ou les dépliants, des petits changements comme l'ajout d'autres informations sur le présentoir informatif, la remise nonchalante d'un dépliant par un visiteur de la filiale ou un réarrangement de l'intérieur peuvent vite mener à une application incorrecte des prescrits de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Pour la période couverte par le présent rapport d'activités, nous constatons de nouveau une augmentation des dossiers dans lesquels le citoyen préférant la médiation cherchait de l'information relative à ses droits linguistiques afin de contacter lui-même le service concerné, sans

¹¹⁵. Het Laatste Nieuws, 5 février 2012 et 9 juin 2010; De Standaard, 11 juin 2010.

¹¹⁶. Circulaire BA-2005/03 relative à l'emploi des langues dans les administrations communales et de CPAS ainsi que dans les structures de coopération intercommunale - Interprétation des arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004. Pour les rapports avec des particuliers, les directives suivantes sont d'application :
 - en principe, les rapports ont lieu dans la langue de la région, à savoir le néerlandais dans les communes périphériques;
 - le français est uniquement employé sur la demande explicite d'un habitant de la commune périphérique. L'intéressé doit réitérer cette demande pour chaque contact.

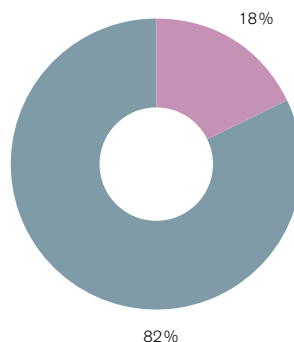
qu'une intervention officielle du service de l'adjoint du gouverneur soit sollicitée. Le service de l'adjoint du gouverneur fut également contacté par des services publics qui souhaitaient obtenir des renseignements sur la loi sur l'emploi des langues en matière administrative afin de prévenir toute plainte linguistique. Ce genre de questions «préventives» constitue environ 7 % du nombre total de dossiers traités. L'augmentation que nous constatons pour la période 2008-2009 persiste donc. Par rapport à la période 2005-2007, nous constatons que le nombre de ces dossiers a même plus que quintuplé. Ces dossiers peuvent être répartis en des demandes de renseignements sommaires (3 %) d'une part, des demandes d'avis plus étendues (4 %) émanant en général d'administrations et services d'autre part.

Comme dans la période couverte par le rapport précédent, 1 % des dossiers traités concernent des demandes d'intervention. Dans la moitié des cas, la situation pouvait être corrigée après intervention de l'adjoint du gouverneur. Dans les autres cas, une intervention du service ne s'avéra pas nécessaire, la loi sur l'emploi des langues en matière administrative étant respectée. Dans la mesure du possible, les personnes ayant introduit un dossier pour lequel l'adjoint du gouverneur n'était pas compétente furent renvoyées aux services compétents.

Appartenance linguistique des dossiers

Il ressort du graphique ci-dessous que plus de 4 dossiers sur 5, tant des plaintes que des avis et des demandes d'information, étaient introduits en néerlandais. Dans la période couverte par le rapport d'activités précédent, il

s'agissait d'environ 78 % des dossiers; dans la période couverte par le présent rapport d'activités, il s'agit de 82 %.



Graphique 2
Appartenance linguistique
des plaignants

1^{er} janvier 2010 - 31 décembre 2011



Plaintes formelles

En ce qui concerne les plaintes formelles, nous constatons pour la période couverte par le présent rapport d'activités une augmentation significative du nombre de plaintes en néerlandais. Depuis la création du service en 1995, il y a toujours eu une répartition équilibrée de 40 à 60 % entre les dossiers francophones et les dossiers néerlandophones, sauf dans la période 1997-1999, qui reflétait une image atypique. Sans doute, la promulgation des circulaires du Gouvernement flamand en cette période donna lieu à plus de plaintes de la part de citoyens francophones.

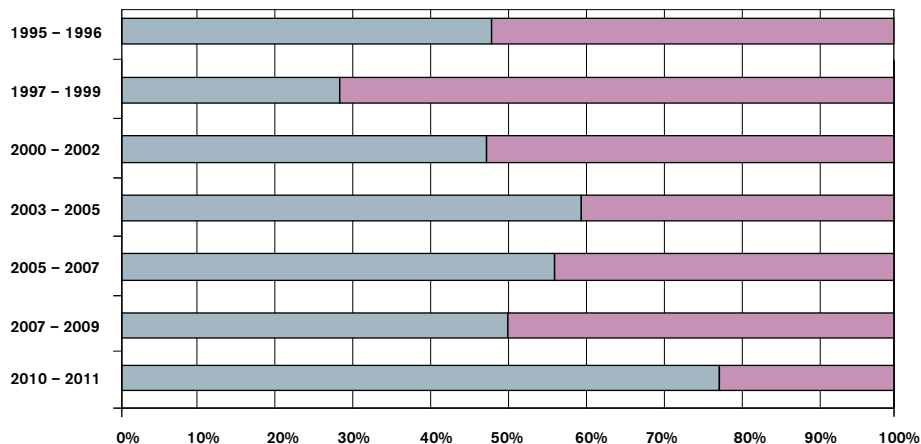
Les deux années précédentes, le service a reçu considérablement plus de plaintes de la part des habitants néerlandophones, non seulement des

communes périphériques, mais également des communes linguistiquement homogènes de la Région flamande (graphique 4). Nous ignorons la cause de cette augmentation du nombre de plaintes néerlandophones. L'on pourrait se demander dans quelle mesure l'attention croissante dans notre société et dans les médias pour la problématique communautaire a influencé ce phénomène les deux années précédentes.

Quant au résultat final des plaintes formelles, 73 % des plaintes introduites par des particuliers néerlandophones furent déclarées fondées, alors que toutes les plaintes introduites par des habitants francophones furent fondées.

Graphique 3
Appartenance linguistique des dossiers de plainte

Aperçu depuis 1995



Le nombre réduit des plaintes introduites par des habitants francophones est peut-être lié au fait que la commotion initialement causée par les circulaires a diminué et que le citoyen qui veut obtenir une traduction accepte qu'il doit introduire une demande explicite à cet effet en ce qui concerne des documents courants tels que les feuilles d'impôts.

Demandes d'avis et autres dossiers

Quant aux demandes d'avis et d'information et dossiers analogues, le rapport linguistique reste inchangé. Environ 84 % de ces dossiers a été traité en néerlandais. Le plus souvent, il s'agit de services publics qui souhaitent obtenir des renseignements concernant la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ou concernant une pratique existante. Il est évident que les prescrits de

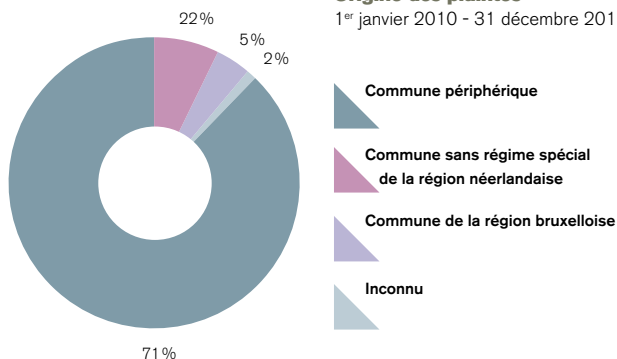
la loi sur l'emploi des langues en matière administrative sont respectés lors de l'introduction de ces dossiers. Tout comme dans la période 2008-2009, on peut constater dans la période couverte par ce rapport d'activités une augmentation significative des demandes introduites par des citoyens n'habitant pas une commune périphérique ou par des administrations n'étant pas situées dans une commune périphérique (voir graphique 5).

Origine des dossiers

Durant la période 2008-2009, nous pouvions déjà constater que le service était de plus en plus souvent contacté par des citoyens n'habitant pas de commune périphérique. Des administrations établies dans des communes linguistiquement homogènes elles aussi trouvèrent le chemin du service. Cette tendance persiste: par rapport à la période 2008-2009, le service reçut 73 % plus de demandes émanant de régions linguistiquement homogènes ou d'autres régions linguistiques. Dans une Europe sans frontières la mobilité du citoyen augmente. La saturation du réseau routier, des considérations d'ordre économique et professionnel, etc., font en sorte que les gens s'installent dans une autre région. Les barrières linguistiques ne contrebalancent pas les nouveautés internet telles que Skype et Facebook qui permettent de franchir voire vaincre les distances physiques et de garder intact le cercle familial et le cercle d'amis. En général, ce n'est que plus tard que l'on se pose des questions relatives aux droits ou aux obligations linguistiques.

Plaintes formelles

Si nous séparons les plaintes formelles des autres dossiers, nous constatons que 71 % des plaintes furent introduites par des habitants de communes périphériques. Ce pourcentage est comparable à celui de la période couverte par le rapport d'activités précédent (74 %).



Demandes d'avis et autres dossiers

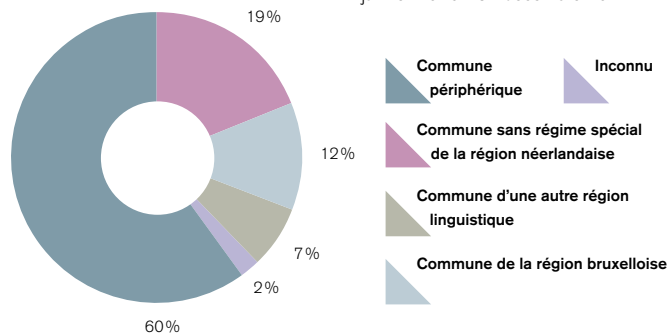
La majorité des demandes d'avis fut introduite par des habitants ou des administrations d'une commune périphérique. Ce qui est frappant, c'est que le service fut régulièrement contacté par des citoyens ou des services publics d'une autre région linguistique.

Autorités concernées

Les plaintes et demandes d'avis se rapportent à une grande variété de services publics. Dans la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, les services publics sont répartis en fonction de leur champ

Graphique 5
Origine des autres dossiers

1^{er} janvier 2010 - 31 décembre 2011



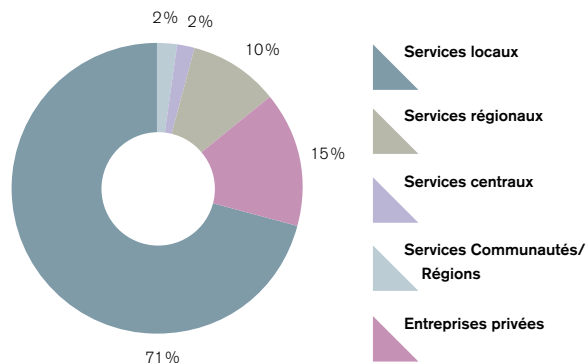
d'action ou circonscription. En fonction de l'activité ou de la circonscription, chaque service se voit attribuer une qualification déterminée à laquelle sont à chaque fois liés des prescrits linguistiques différents. Un autre facteur important concerne le statut linguistique de la région ou de la commune 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, hormis les 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 de réformes institutionnelles du 9 août 1980, qui réfère

régulièrement aux notions et aux prescrits de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Graphique 6
Autorités concernées – Dossiers de plainte

1^{er} janvier 2010 - 31 décembre 2011



Plaintes formelles

Comme dans la période couverte par le rapport d'activités précédent, peu de plaintes furent introduites contre les administrations centrales. Nous pouvons même parler d'une diminution considérable par rapport à la période précédente, quand 13 % des plaintes introduites concernait les services centraux. Pendant cette période, le service reçut considérablement plus de plaintes contre des services locaux: 71 % par rapport à 28 % pendant la période précédente. Ceci n'implique cependant pas que beaucoup ou plus de plaintes concernaient les administrations communales des communes périphériques. En effet, sur la base de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, nombre d'autres

services sont qualifiés de 'service local'. Il est également frappant que beaucoup de plaintes furent déposées à l'encontre d'entreprises privées. Ces plaintes se rapportaient surtout à des dépliants ou à des avis affichés dans les magasins. Toutefois, ces situations sont réglées par le principe de liberté linguistique telle que garantie par l'article 30 de notre Constitution.

Demandes d'avis et autres dossiers

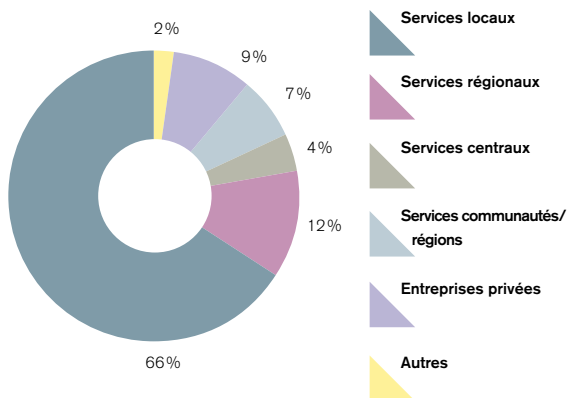
On constate en grande partie la même évolution pour les autres types de dossiers. Les services locaux firent plus souvent l'objet de questions ou de demandes d'avis. 9 % des questions concernèrent le secteur privé, des entreprises privées ou des particuliers auxquels n'a pas été confiée une mission d'intérêt public et qui

n'ont pas conclu de contrat avec les autorités, ni agi en qualité d'expert. Les entreprises se posaient surtout des questions relatives à l'application de l'article 52 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative alors que les citoyens se posaient plutôt des questions quant à l'emploi des langues dans des dépliants, notices d'emploi ou encore dans les établissements commerciaux mêmes. Le chapitre 3 aborde plus en détail les différents aspects de cette problématique. Pour 2 % des dossiers, une réponse put être formulée sans qu'une qualification du service concerné soit nécessaire.

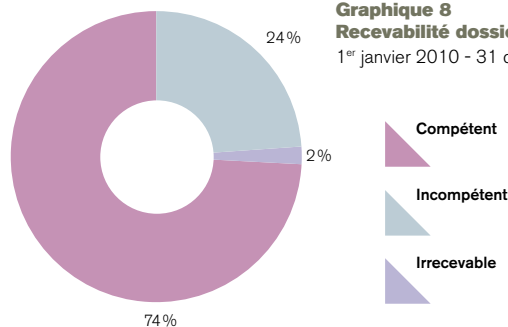
Recevabilité et fondement des dossiers de plaintes formelles

Environ 2 % des plaintes introduites furent déclarés irrecevables. Des plaintes sont déclarées irrecevables si l'identité du plaignant n'est pas connue ou si la plainte concerne des faits anciens, c'est-à-dire qu'ils datent de plus d'un an.¹¹⁷

Graphique 7
Autorités concernées – Autres dossiers
1^{er} janvier 2010 - 31 décembre 2011



Graphique 8
Recevabilité dossiers de plaintes
1^{er} janvier 2010 - 31 décembre 2011



¹¹⁷. Le délai d'un an pour déterminer si une plainte est recevable est retenu par beaucoup de services de médiation.

L'adjoint du gouverneur se déclare incompétente pour le traitement d'une plainte sur la base de la localisation ou de la matière citée. Ce fut le cas pour 24 % des dossiers. L'augmentation spectaculaire que nous pouvions constater pour la période couverte par le rapport d'activités précédent (d'1 % pour la période 2005-2007 à 25 % pour 2008-2009) ne persiste pas, mais la proportion stagne au même niveau. Si l'adjoint du gouverneur se déclare incompétente pour le traitement d'une plainte, le plaignant est renvoyé à l'instance compétente en la matière dans la mesure du possible.

Un examen ne peut être entamé et clos que pour les dossiers pour lesquels l'adjoint du gouverneur se déclare compétente. Dans presque 80 % des cas, il fut en effet porté atteinte à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Pour 20 % des dossiers, le service de l'adjoint du gouverneur constata que les services concernés avaient agi conformément à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Quelles sont les conséquences lorsque l'adjoint du gouverneur conclut au terme de l'analyse du dossier que la situation dénoncée n'est pas conforme aux prescrits de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ?

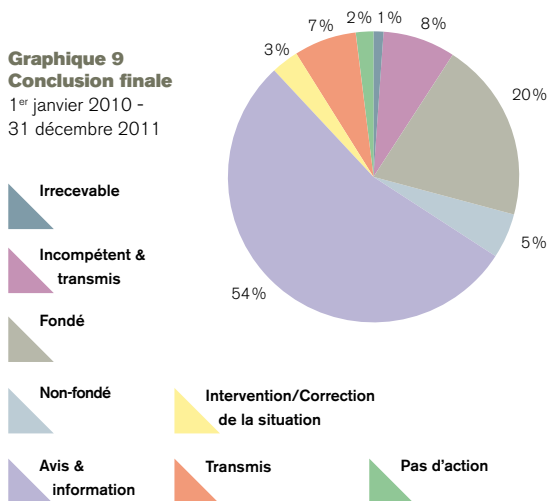
Dans 33 % des dossiers qui concernaient des situations non conformes à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, le service concerné

a fait le nécessaire pour rectifier la situation. Dans 54 % des cas, le service en question annonça que dorénavant il tiendrait compte des remarques de l'adjoint du gouverneur. En effet, certaines plaintes étant introduites à l'issue d'un évènement organisé ou après une distribution toutes-boîtes, le service ne peut que se limiter à des recommandations ou à des engagements qui doivent être respectés à l'avenir.

Pour près de 81% des autres dossiers (qui concernaient des demandes d'avis, des demandes d'information...), la personne concernée a reçu l'information nécessaire : soit, un avis détaillé dans lequel la situation dénoncée a en général été examinée de plusieurs perspectives, soit une brève explication. Pour un certain nombre de dossiers, le service n'était ni compétent, ni en mesure de transmettre le dossier à une autre instance, par exemple parce que les faits tombent sous l'application de l'article 30 de la Constitution. Dans 10 % des cas, le demandeur fut renvoyé vers une autre instance, compétente pour la situation dénoncée. Dans 5 % des cas environ, la situation put être redressée après l'intervention de l'adjoint du gouverneur auprès des services concernés. Dans 4 % des cas, des démarches n'ont pas été entreprises, entre autres parce que les faits n'allaient pas à l'encontre de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ou que le citoyen en question ne réagissait plus aux demandes de renseignements supplémentaires qui devaient permettre au service d'entamer une investigation.

Finalement, les constats qui précèdent nous amènent à la conclusion suivante :

Graphique 9
Conclusion finale
1^{er} janvier 2010 -
31 décembre 2011



En ce qui concerne les plaintes pour lesquelles l'adjoint du gouverneur se déclara incompétente ainsi que les demandes d'avis et de renseignements concernant une matière pour laquelle un autre service public était compétent, les parties concernées furent orientées vers les instances compétentes. Lorsque cela ne s'avéra pas possible, les personnes concernées furent informées des lignes de force applicables de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Ceci fut également le cas pour les citoyens qui dénoncèrent une situation réglée par le principe de liberté linguistique constitutionnelle.

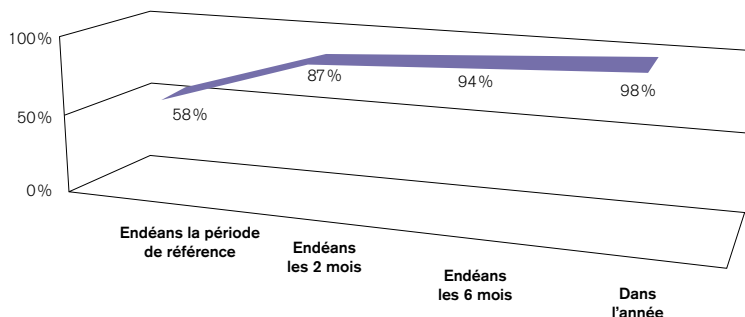
Il arrive d'ailleurs régulièrement que des citoyens finissent par contacter le service de l'adjoint du gouverneur après

des longues recherches sur internet, même s'ils réalisent qu'il n'est pas compétent pour leur problème. Ceci explique probablement partiellement l'augmentation des demandes d'avis ou de renseignements de 29 % à 54 % entre 2008-2009 et 2010-2011.

Ces données confirment la tendance que nous constatons déjà en 2009 : il est clair que les citoyens et les administrations préfèrent une approche préventive et informelle à l'introduction d'une plainte formelle. Apparemment, le public n'est pas bien au courant des prescrits linguistiques applicables aux entreprises commerciales, ce qui engendre de plus en plus de questions. La règle fondamentale dans la Constitution, qui garantit la liberté linguistique dans la vie privée, semble fortement ébranlée, d'autant plus que d'aucuns s'attendent de plus en plus souvent à ce que, même dans le contexte privé, seule la langue imposée aux administrations publiques puisse être parlée.

Le monde dans lequel nous vivons aujourd'hui, caractérisé par des frontières ouvertes, une globalisation croissante et l'effritement du tissu social, incite certains à se replier sur leur propre communauté qui, souvent, a une connexion étroite avec la langue. La globalisation et la localisation sont les opposés l'une de l'autre. Le citoyen fait face à un nouveau dilemme : d'une part, il chatte avec ses amis virtuels partout dans le monde et il utilise internet pour trouver des informations, sans se limiter aux médias locaux. D'autre part, il y a une tendance à la 'localisation', où l'absolutisation de sa propre identité culturelle met l'accent de plus en plus sur les différences, risquant de réduire à néant la communication avec d'autres.

Graphique 10
Délais de traitement



Introduction et délais de traitement

La majorité des dossiers sont introduits par voie électronique, par e-mail (59 %) ou via le formulaire qui est disponible sur le site web du service (2 %). Quelque 11 % sont introduits par écrit, alors que 2 % ont contacté l'adjoint du gouverneur personnellement. Les dossiers ouverts après un appel téléphonique (26 %) comprennent pour la plupart de brèves demandes de renseignements, auxquelles en général il peut être répondu immédiatement (11 % environ).

58 % des dossiers ont été traités dans les 16 jours, ce qui est le délai de traitement type que le service s'est imposé. Cette période de référence est surtout un objectif pour les dossiers pour lesquels toutes les données sont immédiatement disponibles (sur la base des informations fournies, p.e. des preuves délivrées par la personne qui a introduit le dossier). Pour beaucoup de dossiers il est cependant nécessaire de contacter également les autorités publiques concernées pour qu'elles puissent donner leur avis sur l'affaire. C'est certainement le cas pour les plaintes formelles. Il est évident que ce délai de traitement type n'est pas atteignable dès que d'autres parties sont contactées. Néanmoins, 7 % de ce genre de dossiers a pu être traité dans le mois et 21 % dans les deux mois. Ceci veut dire

que le service a finalisé environ 87 % des dossiers dans les deux mois.

D'autres dossiers concernent des situations ambiguës : tombent-elles bien sous l'application de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ? Souvent, il convient de vérifier si une telle situation n'est pas réglée par les prescrits spécifiques d'un autre texte de loi. Dès lors, de tels dossiers sont examinés avec une attention particulière partant d'une approche téléologique, généralement suivie d'une pondération d'intérêts délicate. En général, une solution pragmatique est recherchée, en tenant compte des objectifs que le législateur a poursuivis dans chaque loi. Bien que la législation linguistique soit d'ordre public, une approche unilatérale ne peut pas mener à une entrave à la réalisation concrète des objectifs d'autres lois.

Il va de soi que l'analyse de tels dossiers complexes demande plus de temps, surtout quand il faut attendre des renseignements d'autres services. Ainsi, l'analyse d'environ 7 % des dossiers prit malheureusement six mois. Il est plutôt exceptionnel qu'un dossier ne puisse pas être clos en un an.

COLOPHON

Layout et mise en page :

Blue Tattoo

Imprimerie :

JCB GAM

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*