



Commission permanente de Contrôle linguistique
rue Montagne du Parc 4 - 1000 BRUXELLES

Bruxelles, le 6 décembre 2019

[...]

[...]

Objet :

proposition de loi modifiant les lois du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative en ce qui concerne le contrôle de l'application de ces lois (*Doc. Parl. Chambre, 2019, n° 0437/1*)

Monsieur le Ministre,

En sa séance du 6 décembre 2019, la Commission permanente de Contrôle linguistique (CPCL), siégeant sections réunies, a examiné votre demande d'avis relative à la proposition de loi susmentionnée.

1. Portée de la proposition

L'actuel article 65 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par arrêté royal le 18 juillet 1966 (LLC) prévoit que le commissaire du gouvernement de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, vice-gouverneur, est chargé de veiller à l'application des lois et règlements relatifs à l'emploi des langues en matière administrative dans les communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

En vertu de l'article 65, § 2 LLC, les bourgmestres des communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale transmettent au gouvernement du vice-gouverneur, dans la huitaine, des expéditions des actes des autorités communales qui concernent directement ou indirectement l'application des lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative.

L'article 65, § 3, alinéa 1^{er} LLC prévoit que le vice-gouverneur peut, par arrêté motivé, suspendre l'exécution de l'acte par lequel l'autorité communale d'une des communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ou un centre public d'aide sociale (CPAS) d'une de ces communes viole les lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative.

Les autres alinéas de l'article 65, § 3 LLC décrivent la procédure de la suspension par le vice-gouverneur :

- l'arrêté de suspension doit intervenir dans les quarante jours de la réception de l'acte de la commune concernée au gouvernement du vice-gouverneur ;
- l'arrêté de suspension doit être immédiatement notifié à l'autorité communale ou au CPAS ;
- cette autorité communale ou ce CPAS doit en prendre connaissance sans délai et peut justifier ou retirer l'acte suspendu ;

- la suspension est levée après un délai de quarante jours suivant la réception au gouvernement précité de l'acte par lequel l'autorité communale ou le CPAS a pris connaissance de la suspension.ⁱ

Conformément à l'article 58, alinéa 2 LLC, la nullité des actes susmentionnés peut être constatée par l'autorité de tutelle, *in casu* la Région de Bruxelles-Capitale ou la Commission communautaire commune, dans le cas où ils sont contraires aux lois et aux règlements sur l'emploi des langues en matière administrative.

La présente proposition de loi vise en premier lieu à modifier l'article 65 LLC de manière à ce que le vice-gouverneur plutôt que la Région de Bruxelles-Capitale ou la Commission communautaire commune ait la compétence d'annuler les arrêtés des autorités communales des communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et celles des CPAS de ces communes dans le cas où ces arrêtés sont contraires aux lois et aux règlements sur l'emploi des langues en matière administrative.

De plus, le champ d'application de l'article 65 LLC est étendu aux associations hospitalières se trouvant sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ainsi qu'aux zones de police établies dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

2. Propositions et avis précédents de la CPCL et du Conseil d'Etat

En 1998, 2000 et 2005 des propositions de loi ont déjà été introduites visant à modifier le caractère de la suspension par le vice-gouverneur. Ces propositions de loi ne stipulent pas que la suspension est levée après le délai de quarante jours, mais que l'annulation de l'arrêté de suspension dépend d'un arrêté motivé pris par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, si la suspension a trait à l'exécution d'un acte émanant d'une autorité communale, ou du Collège réuni de la Commission communautaire commune, si la suspension a trait à l'exécution d'un acte émanant d'un CPAS.ⁱⁱ

Dans une proposition de résolution « concernant la non-application de la législation linguistique dans les administrations locales de la Région de Bruxelles-Capitale » il a entre autres été proposé d'étendre les compétences du vice-gouverneur en complétant la compétence de suspension dont il dispose dans le cadre de l'application des LLC par une compétence d'annulation dans ce domaine.ⁱⁱⁱ

En 2017, une proposition de loi modifiant les lois du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative en ce qui concerne le contrôle de l'application de ces lois (*Doc. Parl. Chambre, 2016-2017, n° 2299/1*) a été introduite

dans laquelle la suspension du vice-président devient définitive « sauf si, dans ce délai de quarante jours, l'autorité de tutelle a levé la suspension par une décision motivée. »^{iv}

Dans son avis n° 49.126 du 24 mai 2017, la CPCL a formulé les remarques suivantes relatives à cette proposition de loi :

- a) « La compétence de suspension du vice-gouverneur est, suite à la volonté du législateur, égale à celle du gouverneur adjoint de la province du Brabant flamand. Sur base de

l'article 65bis, § 3 LLC, ce gouverneur adjoint est en effet chargé de suspendre l'exécution de l'acte par lequel l'autorité communale ou le CPAS d'une des communes périphériques violent les lois et les règlements sur l'emploi des langues en matière administrative.^v

Si la compétence du vice-gouverneur est modifiée, celle du gouverneur adjoint de la province du Brabant flamand devra également être modifiée. Conformément à l'article 129, § 2, premier tiret, de la Constitution (Const.), une modification à l'article 65bis LLC ne peut être apportée que par une loi adoptée à une majorité particulière prévue à l'article 4 Const.^{vi}

- b) La suspension de l'arrêté concerné n'est pas levée après un délai de quarante jours suivant la prise de décision de suspension par le vice-gouverneur, mais après un délai de quarante jours suivant la réception au gouvernement du vice-gouverneur de l'acte par lequel l'autorité communale ou le CPAS a pris connaissance de la suspension.^{vii}

Par conséquent, le délai de quarante jours dans la présente proposition de loi dépend de l'envoi de l'acte par lequel l'autorité communale ou le CPAS a pris connaissance de la suspension et que ce délai ne prend effet qu'à partir de la réception de l'acte au gouvernement du vice-gouverneur.

- c) La suspension constitue une mesure temporaire qui est prononcée afin de permettre à l'autorité de tutelle de disposer d'une période suffisante pour examiner l'éventuelle annulation de l'arrêté concerné. La suspension étant une mesure préparatoire, le recours en annulation contre l'arrêté de suspension est irrecevable.^{viii}

Dans la présente proposition de loi, la suspension de la décision concernée prise par le vice-gouverneur devient définitive après un certain délai. Ce caractère définitif est contraire au caractère de la suspension en tant que mesure temporaire de tutelle administrative et peut *de facto* être assimilé à une annulation après l'expiration du délai fixé.

Sur le plan juridique, la décision prise par le vice-gouverneur reste qualifiée comme une suspension contre laquelle un recours en annulation est irrecevable. Cette suspension peut seulement être annulée lorsque l'autorité de tutelle agit en temps utile. Même dans le cas où l'autorité de tutelle ne réagit pas, il n'est pas possible d'introduire un recours en annulation.^{ix} La présente proposition de loi a pour effet de priver la possibilité pour un intéressé d'introduire un recours auprès du Conseil d'Etat contre la suspension.

- d) Conformément à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes en ce qui concerne l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative. Or, cette compétence ne préjudicie pas à la compétence de l'autorité fédérale et des communautés d'organiser et d'exercer elles-mêmes une tutelle administrative spécifique dans les matières qui relèvent de leur compétence.^x

Sur base de l'article 63, alinéa 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises ce sont respectivement l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune et le collège réuni de la Commission communautaire commune qui sont compétents pour l'organisation et l'exercice de la tutelle spécifique pour des règlements relatifs aux institutions dites « bicommunautaires », dont les CPAS.^{xi}

L'emploi des langues dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale relève de la compétence du législateur fédéral.^{xii} Le législateur fédéral peut dès lors organiser lui-même une tutelle administrative spécifique sur l'application des LLC dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

Cependant, le législateur fédéral n'a pas organisé cette tutelle administrative spécifique. En effet, l'article 58 LLC dispose ce qui suit : « la nullité » des « actes ou règlements est constatée à la requête de toute personne intéressée, soit par l'autorité dont ces actes ou règlements émanent, soit, selon le cas et l'ordre de leurs compétences respectives, par l'autorité de tutelle, les cours et tribunaux ou le Conseil d'Etat ».^{xiii}

De ce fait, il en découle que la décision finale sur l'arrêté concerné, à savoir l'annulation, doit être prise par l'autorité de tutelle concernée. Les arrêtés des autorités communales relèvent de la compétence du Gouvernement de Bruxelles-Capitale, et pour les arrêtés des CPAS c'est le Collège réuni de la Commission communautaire commune qui est compétente.^{xiv}

Dans ses arrêts du 27 mai 2004 et 16 mars 2006 le Conseil d'Etat a souligné que cette compétence d'annulation ne présente pas de caractère facultatif et que le Gouvernement de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune ne sont pas libres de renoncer à l'exercice de leur compétence d'annulation.^{xv}

Attribuer un caractère définitif à la décision de suspension permet, à défaut de l'intervention de l'autorité de tutelle, au vice-gouverneur de prendre une décision finale sur l'arrêté concerné. Toutefois, cette décision finale est attribuée à l'autorité de tutelle.

- e) Dans le cadre de sa compétence pour organiser la tutelle administrative spécifique du respect des LLC dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, le législateur fédéral peut charger une personne ou un organe de cette tutelle et la décision finale de cette tutelle, comme l'annulation de l'arrêté concerné.

Le législateur fédéral est compétent pour apprécier s'il y lieu d'organiser cette tutelle administrative spécifique et selon quelles modalités il convient d'organiser cette tutelle administrative spécifique. »

Compte tenu des remarques précédentes de la CPCL, un amendement a été introduit par les auteurs de la proposition de loi concernée. Dans cet amendement, il a été proposé de compléter les compétences du vice-gouverneur en ajoutant à la compétence de suspension dont il dispose, la compétence d'annuler les arrêtés émanant d'autorités communales des

communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et celles des CPAS de ces communes dans le cas où ces arrêtés sont contraires aux lois et aux règlements sur l'emploi des langues en matière administrative.^{xvi}

Dans son avis n° 62.235/AG du 28 novembre 2017, le Conseil d'Etat, section de législation, a formulé entre autres les remarques suivantes concernant la proposition de loi initiale de 2017 et l'amendement lié à cette proposition de loi :

« [...] 5.1 [...] En conclusion, l'article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution ne s'oppose pas à ce qu'en matière de tutelle administrative, un pouvoir d'annulation soit attribué au vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.
[...]

6. Que la compétence conférée au vice-gouverneur s'analyse, comme dans l'article 2 de la proposition de loi, comme l'habilitant à poser un acte de suspension à effet potentiellement définitif à l'égard des actes des autorités subordonnées qui sont concernées ou qu'elle se présente, comme dans l'amendement n° 1, comme lui conférant un pouvoir d'annulation des mêmes actes, il y a lieu de relever que l'article 58, alinéa 2, des lois coordonnées confère déjà une compétence d'annulation à « l'autorité de tutelle », à savoir, à ce jour et selon le cas, au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou au Collège réuni de la Commission communautaire commune.

Il ne saurait se concevoir en principe qu'à l'égard des mêmes actes des mêmes autorités, par le même procédé ou par un procédé équivalent et sur la base de motifs identiques – le respect des lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative –, deux autorités disposent d'une compétence de tutelle concurrente.

Le niveau de pouvoir compétent pour régler une tutelle spécifique dans le cadre des matières qui lui sont attribuées dispose également du pouvoir, dans les limites de ses compétences ainsi définies, de supplanter les dispositions réglant les pouvoirs des autorités exerçant la tutelle de droit commun. Il est dès lors loisible au législateur fédéral de modifier l'article 58, alinéa 2, des lois coordonnées de manière à éviter tout double emploi et toute incohérence, s'agissant de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, entre le dispositif existant et ceux qui sont envisagés par l'article 2 de la proposition et par l'amendement n° 1.

Il appartient au législateur d'être attentif à cette question. [...] »

Sur la base des remarques susmentionnées de l'avis du Conseil d'Etat, le sous-amendement suivant à l'amendement a été introduit par les auteurs de la proposition de loi :

« Dans l'article 58, alinéa 2, des lois du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, les mots « l'autorité de tutelle » sont remplacés par les mots « l'organe chargé d'un contrôle administratif spécifique et, à défaut, par l'autorité de tutelle »^{xvii}

3. Remarques de la CPCL relatives à la présente proposition de loi

a) L'article 3, a) de la présente proposition de loi reprend littéralement le texte relatif à l'amendement n° 1 de la proposition de loi initiale de 2017.

Ce texte a au préalable déjà été l'objet de l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, plus précisément de l'avis n° 62.235/AG du 28 novembre 2017. Pour la discussion de cet article, la CPCL se réfère à cet avis.

- b) L'article 2 de la présente proposition de loi tente d'offrir une solution aux remarques que le Conseil d'Etat avait formulées dans l'avis susmentionné.

Cet article accorde exclusivement au vice-gouverneur la compétence d'annulation des arrêtés des autorités communales des communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et de celles des CPAS de ces communes suite aux infractions aux LLC. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou le Collège réuni de la Commission communautaire commune n'aurait plus cette compétence suite à la modification de la loi proposée.

Cette disposition ne suscite pas de remarques juridiques.

La CPCL n'est pas compétente pour juger de l'opportunité politique de cette disposition.

- c) L'article 3, b) de la présente proposition de loi étend le champ d'application de la compétence de tutelle du vice-gouverneur aux associations hospitalières se trouvant sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ainsi qu'aux zones de police établies dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

Cette disposition ne suscite pas de remarques juridiques.

La CPCL n'est pas compétente de juger l'opportunité politique de cette disposition.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

E. VANDENBOSSCHE

ⁱ Art. 65 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par arrêté royal le 18 juillet 1966, *MB* 2 août 1966, 7799.

ⁱⁱ Proposition de loi modifiant l'article 65 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, *Doc. Parl. Chambre* 1997-1998, n° 1500/001; proposition de loi modifiant

l'article 65 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966, *Doc. Parl. Chambre* 1999-2000, n° 0648/001; proposition de loi modifiant les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, *Doc. Parl. Sénat* 2004-2005, n° 3-1008/1; proposition de loi spéciale modifiant les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, *Doc. Parl. Sénat* 2004-2005, n° 3-1009/1.

ⁱⁱⁱ Proposition de résolution concernant la non-application de la législation linguistique dans les administrations locales de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc. Parl. Chambre* 2015-2016, n° 1721/001, 26.

^{iv} Proposition de loi modifiant les lois du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative en ce qui concerne le contrôle de l'application de ces lois, *Doc. Parl. Chambre* 2016-2017, n° 2299/1.

^v Art. 65bis, § 3, alinéa 1^{er} LLC.

^{vi} Art. 4 et 129, § 2, premier tiret LC.

^{vii} F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, Bruxelles, Editions Kluwer, 2003.

^{viii} A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolter Kluwer, 2014, 130.

^{ix} A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolter Kluwer, 2014, 131.

^x Art. 7, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *MB* 15 août 1980, 9434.

^{xi} Art. 63, alinéa 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *MB* 14 janvier 1989, 667 ; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolter Kluwer, 2014, 682.

^{xii} T. DE PELSMAEKER et E. VANDENBOSSCHE, "De toepassing van de taalkennisvereisten in de Brusselse gemeenten", *T.Gem.* 2006, (34) 34.

^{xiii} Art. 58 LLC.

^{xiv} T. DE PELSMAEKER et E. VANDENBOSSCHE, "De toepassing van de taalkennisvereisten in de Brusselse gemeenten", *T.Gem.* 2006, (34) 46.

^{xv} C.E. 24 mai 2004, n° 118.134; C.E. 16 mars 2006, n° 156.436; T. DE PELSMAEKER et E.

VANDENBOSSCHE, "De toepassing van de taalkennisvereisten in de Brusselse gemeenten", *T.Gem.* 2006, (34) 37 et 46, note en bas de page 92.

^{xvi} Proposition de loi modifiant les lois du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative en ce qui concerne le contrôle de l'application de ces lois, *Doc. Parl. Chambre* 2016-2017, n° 2299/2, amendement n°1.

^{xvii} Proposition de loi modifiant les lois du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative en ce qui concerne le contrôle de l'application de ces lois, *Doc. Parl. Chambre* 2016-2017, n° 2299/4, sous-amendement à l'amendement n°1.