



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

Bruxelles, le 1^{er} juillet 2021

[...] [...]
Objet : avis et communications au public

Monsieur le Ministre,

En sa séance du 29 juin 2021, la Commission permanente de Contrôle linguistique (CPCL), siégeant sections réunies, a examiné votre demande d'avis relative aux avis et communications au public dans le chef de la SNCB.

Dans votre lettre du 14 mai 2021, vous avez écrit ce qui suit :

« Conformément à l'article 36, § 1, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, les entreprises publiques autonomes ainsi que leur filiales qu'elles associent à la mise en oeuvre de leur tâche de service public et dans lesquelles la participation des autorités publiques dépasse 50 % sont soumises aux dispositions des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966.

L'article 1^{er}, § 4, de la loi du 21 mars 1991 classe la Société Nationale de Chemins de fers Belges parmi les entreprises publiques autonomes. Celle-ci est donc soumise à la législation sur l'emploi des langues.

En vertu de l'article 156, 1^o et 2^o, de la loi du 21 mars 1991, les missions de service public de la SNCB comprennent le transport intérieur et transfrontalier des voyageurs, en ce compris l'accueil et l'information de sa clientèle.

Afin d'obtenir une clarté et une sécurité juridique quant à l'application correcte des lois coordonnées, je vous adresse, par la présente, et au titre de l'article 61, § 2, une demande d'avis portant sur les considérations et les questions suivantes.

L'emploi des langues dans le cadres des activités de transport de la SNCB fait régulièrement l'objet de diverses questions parlementaires. Celle qui m'a été posée dernièrement porte sur la possibilité de faire usage de l'anglais dans les annonces orales faites dans les trains et sur les quais pour le trafic intérieur.

En raison de l'internationalisation et de la libéralisation croissante du rail, la SNCB s'y montre favorable. Elle souhaite donner priorité aux usagers des trains et à leur confort par une communication accessible à tous, quelle que soit la langue maternelle ou l'origine du voyageur.

Selon les lois coordonnées et la jurisprudence constante de la Commission, les annonces orales dans les gares et dans les trains sont des avis et des communications destinés au public.

Ces annonces devraient être exclusivement établies en néerlandais dans la région homogène de langue néerlandaise, en français dans la région homogène de langue française, et en français et en néerlandais dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

A cette règle générale, la législation sur l'emploi des langues et la jurisprudence de la Commission prévoient certaines exceptions, sous des conditions déterminées, à l'égard des avis et des communications destinés aux touristes et à un public international. Ainsi, outre la langue de la région, d'autres langues peuvent être employées dans les communications, tout en accordant la priorité à la langue de la région.

La Commission a déjà admis que l'anglais puisse être utilisé dans les annonces aux voyageurs de trains internationaux et dans les gares les plus grandes de Belgique pour les trains internationaux et les trains à destination de l'aéroport national.

Dans ces circonstances, en dehors des cas précités, l'usage de l'anglais dans les trains et les gares pour le trafic intérieur est-il compatible avec les lois coordonnées sur l'emploi des langues ?

Dans la négative, la seule possibilité d'exciper la SNCB de ses obligations contenues dans les lois coordonnées consisterait-elle à adopter de nouvelles mesures législatives dérogatoires, conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, qui prévoit que ces lois coordonnées sont applicables aux services publics centralisés et décentralisés de l'Etat dans la mesure où ils ne sont pas régis au point de vue de l'emploi des langues par une autre loi ?

Par ailleurs, dans son avis 62.411/2/AG rendu le 2 mars 2018 sur un avant-projet de loi instaurant le *Brussels International Business Court* le Conseil d'Etat a estimé que les services publics doivent en principe faire usage des langues officielles mais que l'emploi d'une autre langue peut être réglé pour autant que l'usage de la langue officielle ou des langues officielles se révèle impossible par la nature des choses ou que les nécessités du service ou de l'intérêt général imposent l'usage d'autres langues. Si cette condition est remplie, l'usage d'une autre langue peut être réglé, à la condition supplémentaire qu'il ne soit pas porté atteinte à la primauté de la langue ou des langues de la région (article 4, alinéa 1^{er} de la Constitution) et que le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination ne soient violés (articles 10 et 11 de la Constitution).

À la lumière, le recours à l'anglais pourrait-il se justifier par les nécessités de fournir aux usagers des trains allophones des communications dans une langue que leur est plus facilement accessible lorsque les trains sont, par exemple, à destination de lieux touristiques ? »

*
* *

A Principes généraux

Les annonces orales, les avis diffusés via des écrans, les informations affichées, etc. sont des avis et communications au public au sens des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par arrêté royal le 18 juillet 1966 (LLC) (avis CPCL n° 36.020 du 9 mars 2006).

Les gares de la SNCB doivent être qualifiées de services locaux (vois avis CPCL n° 37.091 du 15 décembre 2005; 38.068 et 39.125 du 7 septembre 2006; 39.083 du 24 mai 2007; 42.181 du 16 septembre 2009).

Les gares situées dans une région linguistique homogène doivent, conformément à l'article 11, § 1 LLC rédiger exclusivement dans la langue de la région les avis, les communications et les formulaires destinés au public.

Les gares situées sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale doivent, conformément à l'article 18 LLC rédiger en français et en néerlandais, sur un pied d'égalité, les avis et les communications destinés au public.

Les gares situées sur le territoire de la région de langue allemande doivent, conformément à l'article 11, § 2, alinéa premier LLC rédiger en allemand et en français les avis et les communications destinés au public, avec priorité à l'allemand.

Les gares situées dans les communes de la frontière linguistique doivent, conformément à l'article 12, § 2, alinéa deux LLC rédiger en français et en néerlandais, avec priorité à la langue de la région, les avis et les communications destinés au public.

Les gares situées dans les communes périphériques doivent, conformément à l'article 24 LLC, rédiger en néerlandais et en français, avec priorité au néerlandais, les avis et les communications destinés au public.

Les trains sont des services régionaux dont les autres éléments de qualification dépendent des régions linguistiques et des communes qu'ils traversent.

Lorsque un train traverse uniquement des communes de régions linguistiques homogènes, telle que la ligne Louvain/Malines/Gand ou encore la ligne Liège/Namur/Mons, ce train doit être qualifié de service régional au sens de l'article 33, § 1, alinéa premier LLC. Conformément à l'article 33, § 1, alinéa premier LLC, ce service doit utiliser la langue de sa région dans ses avis et communications destinés au public.

Lorsque un train traverse uniquement des communes de la région de langue française ou néerlandaise y compris une ou plusieurs communes périphériques ou de la frontière linguistique, telle que la ligne Renaix/Eeklo, ce train doit être qualifié de service régional au sens de l'article 34, § 1, alinéa premier, a) LLC. Conformément à l'article 34, § 1, alinéa trois LLC, ce service doit utiliser pour les avis et les communications qu'il adresse directement au public, la ou les langues imposées en la matière aux services locaux de la commune de son siège.

Dans l'avis n° 28.033 du 17 février et 6 mars 1997, la CPCL estime que la règle prescrite à l'article 34, § 1^{er}, alinéa 3 LLC doit être interprétée de la manière suivante :

« L'application stricte de la loi aurait comme conséquence que les avis et communications que la province du Limbourg adresse directement au public se feraient uniquement en néerlandais, même pour le public des communes à régime linguistique spécial.

Toutefois dans l'avis n° 1868 du 5 octobre, la CPCL a estimé que l'application littérale de la loi aurait pour effet de rendre impossible le bilinguisme pour les avis et communications destinés au public des communes du ressort dotées d'un régime spécial et qu'une telle interprétation irait manifestement à l'encontre de l'économie générale de la loi, qui a voulu, d'une part, renforcer l'homogénéité des régions unilingues et d'autre part, a expressément reconnu, dans certains cas, des facilités en faveur des minorités linguistiques de certains communs.

Se référant aux considérations exprimées dans l'avis n° 1.980 du 28 septembre 1967 concernant les avis et communications adressées au public par les services centraux et assimilés, la Commission a estimé qu'il convenait, pour l'application de l'article 34, § 1er, d'adopter des règles tenant à la fois de la lettre de la loi et des deux objectifs du législateur énoncés ci-dessus.

Dès lors, elle est d'avis qu'en prévoyant le recours à la langue imposée aux services locaux de la commune du siège du service ; le législateur n'a entendu viser que les avis et communications adressés directement au public dans ou sur les bâtiments de ces services, les avis et communications adressés au public dans les autres communes du ressort devant suivre normalement le régime linguistique imposé en la matière aux services locaux de ces communes. »

Lorsque un train traverse plusieurs régions linguistiques, ce train doit être qualifié de service régional au sens de l'article 35 ou 36 LLC. Dans son avis 40.077 du 13 juin 2008, la CPCL a par exemple estimé que la ligne Bruxelles National/Braine-le-Comte devait être qualifiée de service régional au sens de l'article 35, § 1, b LLC. La CPCL a dès lors émis l'avis qu'un tel service tombait sous l'application de la même réglementation que celle prévue pour les services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et que, partant, conformément à l'article 18 LLC, ils devaient établir en français et en néerlandais les avis et les communications destinés au public.

Dans l'avis n° 36.020 du 9 mars 2006, la CPCL a toutefois nuancé l'application dudit bilinguisme de la manière suivante :

« Pour ce qui est de l'application du bilinguisme, se fondant sur les considérations émises dans l'avis 1980, du 28 septembre 1967, concernant les avis et communications adressés directement au public par les services centraux et assimilés, et l'avis 1868, du 5 octobre 1967, concernant les avis et communications adressés directement au public par les services régionaux, la CPCL a toujours estimé que le bilinguisme ne peut se justifier au regard de la législation que pour les communications adressées au public des communes de Bruxelles-Capitale, des communes périphériques et de celles de la frontière linguistique (cf. avis 28.263/B du 28 février 1997 et 36.127 du 24 février 2005), l'unilinguisme étant la règle pour celles adressées au public des communes homogènes.

Ce qui revient à dire, qu'en l'occurrence, dans les trains qui parcourent plusieurs régions linguistiques, les annonces orales et celles qui défilent sur les écrans, de nature amovible, seront établies en français et en néerlandais lorsque le train parcourt la région bilingue de Bruxelles-Capitale, en français ou en néerlandais selon que le train

parcourt la région homogène de langue française ou de langue néerlandaise, voire en français et en allemand lorsque le train parcourt la région de langue allemande (art. 11, § 2 LLC). »

Il découle de ce qui précède que, conformément aux LLC, seule la langue de la région peut être utilisée dans les trains et les gares dans une région unilingue. Dans la région homogène de langue néerlandaise, les annonces, orales, les avis affichés sur les écrans et les autres avis et communications destinés au public, ne peuvent être établis respectivement qu'en français dans la région homogène de langue française, et en néerlandais dans la région de langue néerlandaise.

Il découle de ce qui précède que, conformément aux LLC, le français et le néerlandais doivent être utilisés dans les trains et les gares de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, des communes périphériques et de la frontière linguistique et l'allemand et le français dans les communes situées dans la région de langue allemande.

B. Avis et communications destinés aux touristes

L'article 11, § 3 LLC prévoit cependant une exception à la règle générale selon laquelle, dans la région linguistique homogène, les avis et communications destinés au public sont établis dans la langue de la région :

« Les conseils communaux des centres touristiques peuvent décider que les avis et communications destinés aux touristes sont rédigés dans au moins trois langues. Ils communiquent dans la huitaine le contenu de leurs délibérations à la Commission permanente de contrôle linguistique. »

Dans les avis n° 47.184 et 47.185 du 4 décembre 2015, la section néerlandaise de la CPCL a interprété l'article 11, § 3 de la manière suivante :

« Le législateur a lié une double condition de forme à cette possibilité de l'article 11, § 3 LLC: d'une part, le conseil communal doit décider que les avis destinés aux touristes sont rédigés dans au moins trois langues (sont visées: les trois langues nationales – le français, le néerlandais et l'allemand – avec une priorité accordée à la langue de la région); d'autre part, le contenu de la décision doit être communiqué à la CPCL dans la huitaine.

Dans ce contexte, il faut également noter que la commune qui prend la décision en question doit préalablement être reconnue comme centre touristique. Cette reconnaissance peut être accordée par les autorités compétentes en la matière (p.ex. le SPF Economie, le SPF Emploi, ...). Il ne revient pas à la CPCL de reconnaître une commune comme centre touristique. Lorsqu'elle reçoit les délibérations de la commune, elle vérifiera si celle-ci démontre qu'elle est reconnue comme centre touristique et si elle peut dès lors faire application de l'article 11, § 3 LLC. Dans la négative, la CPCL signale à la commune que cette reconnaissance préalable comme centre touristique est indispensable pour pouvoir faire application de l'article 11, § 3 LLC. »

Dans l'avis n° 48.100 du 15 avril 2016, la section néerlandaise de la CPCL a émis l'avis suivant relatif à l'application de l'article 11, § 3 LLC à l'égard des autorités autres que les communes :

« Il ne revient pas à la CPCL de reconnaître une commune comme centre touristique afin qu'elles puissent rédiger des avis multilingues pour les touristes, et elle ne peut pas non plus reconnaître comme centre touristique des sites d'autres autorités et donner la permission de rédiger des publications multilingues. En outre, eu égard aux autorités autres que des autorités locales, les LLC ne contiennent pas de disposition similaire comme celle de l'article 11, § 3 pour les communes. Cette dernière disposition est, comme déjà mentionné, une disposition d'exception qui doit être interprétée d'une manière restrictive.

Partant de ce principe, la section néerlandaise seulement peut accepter que les sites visés dans l'annexe 1 de la demande d'avis qui se situent sur le territoire d'une commune reconnue comme centre touristique, peuvent offrir aux touristes les informations spécifiques sur le domaine destinées dans plusieurs langues. »

Il résulte de ce qui précède que dans les gares situées dans une région linguistique unilingue, l'exception visée à l'article 11, § 3 LLC n'est autorisée que si les conditions suivantes sont remplies :

- la gare doit se situer sur le territoire d'une commune reconnue comme centre touristique par les autorités compétentes ;
- si, le cas échéant, l'ensemble du territoire de la commune n'est pas reconnu, la gare doit se situer dans la partie du territoire qui est reconnue ;
- le conseil communal de ladite commune doit avoir décidé que les avis et communications destinés aux touristes sont rédigés dans au moins trois langues ;
- les avis et communications doivent être spécifiquement adressés aux touristes. Tous les autres avis et communications destinés au public sont établis exclusivement dans la langue de la région ;
- lesdits avis et communications destinés aux touristes doivent être rédigés dans au moins trois langues (sont visées: les trois langues nationales – le français, le néerlandais et l'allemand – avec une priorité accordée à la langue de la région), avant qu'ils soient annoncés dans une autre langue, telle que l'anglais.

Dans sa jurisprudence, par exemple dans les avis n° 51.240 du 20 septembre 2019 et 50.452 du 29 mars 2019, la CPCL a également appliqué l'article 11, § 3 LLC par analogie à des communes situées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ainsi, une partie de la Ville de Bruxelles, de la commune d'Ixelles et de la commune de Saint-Josse-ten-Noode ont été reconnues comme centre touristiques.

C. Avis et communications destinés à un public international

D'après la jurisprudence constante de la CPCL, dans les avis et communications destinés à un public international, outre la langue de la région, d'autres langues peuvent également être utilisées. La CPCL avait déjà estimé que cette règle peut être appliquée pour les

communications au public, écrites ou orales, à la gare SNCB de Bruxelles-National (CPCL 12 juin 2009, n° 40.234) ou pour les communications dans les plus grandes gares de Belgique pour les trains internationaux et les trains à destination de l'aéroport national (CPCL 18 octobre 2013, n° 45.048). Dans ces avis et communications, outre les langues parlées en Belgique, d'autres langues peuvent également être utilisées, tout en accordant toujours la priorité à la langue de la région.

D. Conclusion

1) Situation actuelle

Aux termes de l'article 11, § 3 LLC et suivant la jurisprudence constante de la CPCL, l'anglais ne peut être utilisé que dans les cas mentionnés ci-dessus en ce qui concerne les gares. S'il est décidé de donner des informations dans les gares dans d'autres langues que celle de la région, ces informations devront toujours être fournies au moins dans les trois langues nationales (le néerlandais, le français et l'allemand).

En résumé, et sans préjudice de ce qui précède, la communication d'informations en anglais dans les gares n'est possible que si ces communications sont également systématiquement données en allemand.

2) Modifications possibles de la loi

La possibilité pour le législateur de prévoir une dérogation aux obligations prévues dans les LLC est prévue à l'article 1, § 1, 1° LLC. Il revient dès lors au législateur à juger de l'opportunité de déroger aux LLC. Une dérogation à une règle qui se situe dans la ligne générale des LLC doit être interprétée au sens strict (C.d'E. 16 sept. 1969, n° 13.685 ; C.d'E. 13 janv. 1970, n° 13.894).

A cet égard, le législateur doit cependant tenir compte des considérations du Conseil d'Etat, section de législation, précisées dans son avis n° 62.411/2/AV donné le 2 mars 2018 sur un avant-projet de loi « instaurant la *Brussels International Business Court* »

« Le Conseil d'État déduit de l'ensemble des considérations qui précèdent que les services publics – ainsi que le pouvoir judiciaire - doivent en principe faire usage des langues officielles, mais que l'emploi d'une autre langue peut être réglé pour autant que l'usage de la langue officielle ou des langues officielles se révèle impossible par la nature des choses ou que les nécessités du service ou l'intérêt général imposent l'usage d'autres langues. Si cette condition est remplie, l'usage d'une autre langue peut être réglé, à la condition supplémentaire qu'il ne soit pas porté atteinte à la primauté de la langue ou des langues de la région (article 4, alinéa 1er, de la Constitution) et que le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination ne soient pas violés (articles 10 et 11 de la Constitution) »

Il résulte de ce qui précède qu'il appartient au législateur de juger de l'opportunité de l'emploi de l'anglais dans des situations pour lesquelles cela est actuellement pas autorisé conformément aux LLC. Il doit pour ce faire tenir compte des considérations du Conseil d'Etat.

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

Le Président,

E. VANDENBOSSCHE