

L'expérience belge en matière de garanties linguistiques

NICOLAS BONBLED

Professeur invité à l'Université de Louvain (UCL)¹

Avocat au barreau de Bruxelles

Introduction. I. Les aménagements institutionnels. 1. L'autorité fédérale. 2. Les communautés et régions. 3. La Région de Bruxelles-Capitale, les commissions communautaires et les autorités décentralisées. 3.1. Le pouvoir législatif. 3.2. Le pouvoir exécutif. 3.3. Les commissions communautaires. 3.4. L'administration régionale. 3.5. Les autorités décentralisées. II. Les droits linguistiques. 1. Les droits garantis. 1.1. Les matières administratives. 1.2. L'enseignement dans la langue minoritaire. 1.3. L'interprétation des droits. Conclusion.

Introduction

1. Sous l'intitulé *La garantie des droits linguistiques*, le séminaire organisé par le Professeur A.-M. Pla Boix, à l'Université de Girona le 9 mai 2012, nous invitait à décrire l'expérience belge dans ce domaine.

Nous avons exposé, en premier lieu, les principaux aménagements institutionnels mis en place dans le cadre du processus de fédéralisation de l'Etat belge à partir de 1970, et qui peuvent être envisagés comme autant de mesures destinées à assurer une participation politique effective des minorités linguistiques² à la vie politique. Des descriptions précises de ces aména-

1. Institut pour la recherche interdisciplinaire en sciences juridiques (JUR-I), Centre de recherche sur l'Etat et la Constitution (CRECO - www.uclouvain.be/274598.html) - nicolas.bonbled@uclouvain.be. Les données figurant dans la présente contribution sont à jour du 1^{er} janvier 2014.

2. Sans disposer de la place nécessaire pour en justifier les différents éléments constitutifs, la définition ici retenue d'une minorité linguistique (de langue officielle) est celle d'un groupe de personnes qui résident sur le territoire d'un Etat et entretiennent des liens durables avec celui-ci, présentent une identité commune basée sur des caractéristiques linguistiques spécifiques différant de celles de la majorité, sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de

gements (représentation garantie dans certaines institutions, droits de veto parlementaires, parité au sein des juridictions suprêmes ...) ont été réalisées de longue date par la littérature belge et sont régulièrement actualisées³. On se limite donc à en rappeler les grands traits (I).

Nous nous sommes ensuite attachés à préciser la manière dont les équilibres linguistiques qui fondent la Belgique fédérale ont été traduits en termes de droits individuels. On ne vise ici que les « droits spécifiques », c'est-à-dire les droits individuels dont peuvent se prévaloir les personnes qui se rattachent à un groupe pouvant être qualifié de « minorité linguistique » et présentant un lien direct avec les traits culturels qui font la spécificité de ce groupe. Lorsqu'un Etat fédéral ou l'une de ses collectivités fédérées reconnaît ce type de protections particulières, elles sont généralement façonnées à la lumière du contexte sociopolitique qui a commandé leur consécration constitutionnelle ou législative et des problèmes concrets auxquels elle est censée répondre. Ainsi a-t-on pu reconnaître, dans certains ordres juridiques nationaux, diverses garanties spéciales, comme la traduction en plusieurs langues des lois et règlements, l'accès à la justice dans la langue officielle de son choix ou encore l'enseignement dans une langue minoritaire. On se concentre ici sur les droits linguistiques dans les relations avec les autorités administratives, en revenant sur les controverses jurisprudentielles qui

cet Etat ou de l'une de ses collectivités fédérées. En droit belge, cette définition conduit à s'intéresser, selon le cadre territorial de référence (fédéral, régions linguistiques, ...), aux minorités francophones, germanophones et néerlandophones.

3. Ce type de protections a beaucoup retenu l'attention de la doctrine belge. Pour un premier aperçu voy. e.a. P. DE BRUYCKER, M. LEROY, J. SOHIER, P. VANDERNACHT et P. VANDERNOOT, « Mécanismes institutionnels et droits individuels dans la protection des minorités de la Belgique fédérale », in N. LEVRAT (dir.), *Minorités et organisation de l'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 189-230, Y. LEJEUNE et W. PAS, « Le fonctionnement des institutions – De werking van de instellingen », in E. WITTE, A. ALÉN, H. DUMONT et R. ERGEC (dir.), *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 545-551 ; J. CLEMENT, et X. DELGRANGE, « La protection des minorités, de bescherming van de minderheden », in *Het statuut van Brussel, Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 545-551 ; C. DAUBIE, « Les techniques de protection des minorités », XXXII *Ann. Dr.*, 1972/2-3, pp. 207-244 ; X. DELGRANGE, « Fédéralisme et protection des minorités », in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 67-85 ; J.-C. SCHOLSEM, « Fédéralisme et protection des minorités en Belgique », in *La protection des minorités*, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994 ; M. VERDUSSEN, « Les traits constitutifs de l'Etat fédéral belge », 29 *R.G.D.*, 1998, pp. 61-77 ; F. JUDO, « De Brusselse Instellingen en de bescherming van de minderheden », in A. ALÉN (dir.), *De vijfde Staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, p. 250 et s ; N. BONBLED et P. VANDERNOOT, « Les droits des minorités », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, Vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, spéc. pp. 1775 et s.

entourent leur interprétation, et on rappelle, de manière plus succincte, ceux garantis en matière d'enseignement (II).

I. Les aménagements institutionnels

2. Il convient, tout d'abord, de relever une série d'aménagements institutionnels au niveau fédéral. Les principales dispositions qui concernent les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont successivement examinées (1)⁴. Le même exercice est ensuite réalisé propos des dispositions pertinentes au niveau des collectivités fédérées (2 et 3).

1. L'autorité fédérale

3. Au sein du pouvoir législatif, il faut mentionner, suite à la récente réforme du Sénat (qui entrera en vigueur à l'occasion des prochaines élections fédérales, au mois de mai 2014), la présence de cinquante membres des Parlements des Communautés et/ou Régions : vingt-neuf pour le Parlement flamand, dix pour le Parlement de la Communauté française, huit pour le Parlement wallon, deux pour le groupe francophone du Parlement bruxellois et un pour le Parlement de la Communauté germanophone.

Ces sénateurs cooptent ensuite encore dix sénateurs sur la base des résultats électoraux à la Chambre des Représentants.

4. Le système fédéral belge se caractérise également par l'existence, au sein de chaque Chambre fédérale de « groupes linguistiques »⁵, qui interviennent notamment pour l'adoption des « lois spéciales » et dans le mécanisme de la « sonnette d'alarme ».

4. Ne sont donc pas examinées, dans le cadre de la présente contribution, les aspects linguistiques des nombreux mécanismes de prévention et de règlement des conflits de compétences que connaît le droit belge, pas davantage que les quelques particularités existant au niveau du droit électoral, ni les mécanismes de coopération entre collectivités fédérale et fédérées, ... Pour une étude plus complète, voy. N. BONBLED et P. VANDERNOOT, « Les droits des minorités », *op. cit.*, pp. 1775-1783.

5. Const., art. 43.

Il est notable que les règles d'adoption des lois spéciales octroient un droit de veto à la minorité francophone au niveau du pouvoir législatif fédéral, dans les domaines identifiés comme « sensibles » par le Constituant, et qui concernent notamment les fondements matériels, territoriaux et financiers du fédéralisme, ainsi que le statut de la Cour constitutionnelle⁶. Dans le même esprit, le système de la « sonnette d'alarme », qui permet à trois quarts des membres d'un groupe linguistique de faire valoir qu'un projet ou une proposition de loi est « de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés », à nuire aux intérêts de ce groupe linguistique. L'adoption d'une telle motion saisit aussi le Conseil des ministres (également composé paritairement, comme on le rappelle ci-dessous). La Chambre concernée est ensuite appelée ensuite à se prononcer soit sur l'avis que donne le Conseil des ministres, soit sur le texte éventuellement amendé⁷.

S'agissant de l'emploi des langues en matière législative, tant l'adoption que la publication des lois et arrêtés fédéraux se fait en français et en néerlandais, les deux versions ayant une valeur authentique. La publication des traités se fait également dans ces deux langues⁸. Par contre, seule la traduction en allemand des lois et arrêtés fédéraux est prévue par la législation fédérale, suivie de leur publication (parfois fort différée) dans cette langue au *Moniteur belge*⁹.

5. Au sein du pouvoir exécutif fédéral et de son administration, plusieurs garanties peuvent être analysées comme autant de mécanismes protecteurs de la minorité francophone.

Tout d'abord, la parité linguistique au Conseil des ministres¹⁰ (le premier ministre en est éventuellement excepté et la règle ne vaut pas pour les secrétaires d'Etat, qui font partie du Gouvernement mais pas du Conseil des ministres).

6. Const., art. 4, al. 3, ainsi que les autres dispositions constitutionnelles qui y renvoient.

7. Const., art. 54.

8. Loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, art. 1^{er}, al. 1^{er}, 2-4, 7 et 8 ; lois coordonnées, art. 56, § 1^{er}.

9. Loi précitée du 31 mai 1961, art. 1^{er}, al. 2 ; lois coordonnées, art. 56, § 2.

10. Const., art. 99, al. 2.

Ensuite, le rôle joué par le Conseil des ministres dans le mécanisme de la « sonnette d'alarme » décrit ci-dessus.

Enfin, pour les emplois de niveau supérieur dans la fonction publique des services fédéraux, une parité entre agents néerlandophones et francophones, selon un système de « cadres linguistiques » (dans les « services publics fédéraux », les titulaires d'une fonction de management doivent être bilingues)¹¹. Ce système de parité protège principalement la minorité francophone mais, vu qu'il tend à éviter les concurrences entre les agents de rôles linguistiques différents, il protège également les agents de chacun des deux rôles. Pour toutes les autres fonctions, il existe des « cadres linguistiques » français et néerlandais, auxquels chaque agent doit appartenir selon son « rôle linguistique » déterminé, en principe, par la langue de son diplôme, ces cadres étant établis par le Roi en tenant compte, à chaque degré de la hiérarchie, de l'importance des affaires relevant de chaque rôle¹². Ce système a été jugé compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination) par la Cour constitutionnelle¹³, et ces règles ont pour but de permettre à chaque administré d'être servi dans sa langue. Aucun cadre linguistique n'est, par contre, établi pour les agents germanophones.

6. Au sein du pouvoir judiciaire, dont le statut relève toujours, en principe¹⁴, de la compétence de l'autorité fédérale, la parité français-néerlandais prévaut au sein des hautes juridictions, en ce compris parmi les référendaires à la Cour constitutionnelle, au parquet général de la Cour de cassation et à l'auditorat du Conseil d'Etat, les chefs de corps de ces instances devant en outre relever de rôles linguistiques différents¹⁵.

11. Lois coordonnées, art. 43, §§ 2, al. 1^{er} et 3, 3, al. 1^{er}, deuxième phrase, à 7, à 6, et 43ter, §§ 3, 4, al. 2-9, 5 et 6.

12. Lois coordonnées, art. 43, §§ 2, al. 2 et 3, 3, al. 1^{er}, première phrase, et 5, 4 et 5, et 43bis, §§ 3, 4, al. 1^{er}, 5 et 6, 5, 6 et 8.

13. C.C., arrêt n° 2/1999, du 13 janvier 1999, B.5.

14. Des juridictions spécialisées ont, en effet, été créées par les législateurs communautaires ou régionaux sur la base des pouvoirs implicites que leur reconnaît l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 (voy., par ex., la création d'un *Raad voor vergunningsbetwistingen* par le décret du 27 mars 2009 de la Région flamande « tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid » ; articles 133/56-133/86 du décret du 18 mai 1999 de la Région flamande « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening »).

15. Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, art. 31, 33 et 35 ; loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, art. 43^{quater} ; lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 73.

La Cour constitutionnelle est toutefois la seule à siéger dans tous les cas dans des formations bilingues. Ses arrêts sont prononcés dans les deux langues, avec une version ou une traduction allemande, selon que l'affaire a été ou non introduite dans cette langue¹⁶.

7. L'institution de la Commission permanente de contrôle linguistique doit encore être mentionnée. Elle est chargée de diverses compétences consultatives, (notamment les « affaires d'ordre général qui concernent l'application des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative »), de la surveillance du respect de ces lois coordonnées¹⁷, de contrôle des propositions de cadres linguistiques et des examens linguistiques, ainsi que de pouvoirs d'enquêtes et de traitement des plaintes, avec un éventuel prolongement devant l'administration ou la juridiction compétente¹⁸. De composition linguistiquement paritaire, outre la présence en son sein d'un membre germanophone, elle dispose de pouvoirs d'enquête, de constatations sur place et de prérogatives tendant à se faire communiquer tout document utile. Ses pouvoirs ont été accrus en 1993 par un dispositif de traitement accéléré des plaintes et de pouvoir de substitution en lieu et place de l'autorité défaillante lorsque les plaintes concernent l'emploi des langues par les autorités administratives (pas seulement les communes) à l'égard des personnes et du public situés dans les communes à facilités (pas seulement celles de l'ancienne province de Brabant) ou dans celles de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁹. La Commission traite les affaires en sections réunies lorsqu'elles concernent la région bilingue de Bruxelles-Capitale et les communes à facilités, « en ce

16. Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, art. 54-60 et 65 ; sur l'emploi des langues par les parties, voy. les articles 62-64 de la même loi spéciale. La circonstance que les autres juridictions, spécialement le Conseil d'Etat, statuent en principe en formations unilingues, en ce compris sur des questions sensibles intéressant les minorités situées dans une région linguistique, par exemple, dans les communes à facilités (voy. lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 52-66), a nourri certaines controverses, comme on l'a exposé plus haut (J. SOHIER, « Chambres flamandes et chambres francophones : divergences et dissonances », in B. BLERO (dir.), *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, pp. 699 et s. ; P. DE BRUYCKER, M. LEROY, J. SOHIER, P. VANDERNACHT et P. VANDERNOOT, *op. cit.*, pp. 205-206). A l'occasion de la dernière réforme de l'Etat, de nouveaux mécanismes protecteurs ont été instaurés. En résumé, l'on retiendra ici que, désormais, le contentieux administratif relatif notamment à l'emploi des langues dans les six communes périphériques pour les personnes qui y sont établies relève de l'Assemblée générale (bilingue) du Conseil d'Etat.

17. Lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, art. 60.

18. Art. 60-62.

19. Art. 61, §§ 7 et 8.

compris celles relatives à la protection des minorités »²⁰, selon une procédure destinée à éviter les blocages²¹.

2. Les communautés et régions

8. Au niveau des communautés et des régions, il n'existe pratiquement pas d'aménagements institutionnels bénéficiant à l'un ou l'autre minorité linguistique.

On relève toutefois les dispositions de la loi dite de pacification du 9 août 1988 (dont la modification est réservée au législateur fédéral à la majorité spéciale) qui, du point de vue de la protection « institutionnelle » des minorités, peut être mise en exergue sur deux de ses aspects.

D'une part en ce que, dans les communes à facilités autres que celles de la région de langue allemande et les communes « malmédiennes »²², elle met un terme, à l'impossibilité pour les mandataires élus d'être nommés en qualité de bourgmestres en raison du contrôle exercé de leur connaissance de la langue de la région.

D'autre part, au sein des six communes de la périphérie bruxelloise, ainsi que de celles de Fourons et de Comines-Warneton²³, le mécanisme de l'élection directe des membres des exécutifs communaux de ces communes et leur fonctionnement au consensus permet à la minorité à l'échelle de ces communes de participer aux exécutifs communaux²⁴. Cette loi confirme aussi, sur

20. *Ibid.*, art. 61, § 5, al. 3.

21. P. VANDERNOOT, « La scission de la province de Brabant et la protection des minorités », in *Les réformes institutionnelles de 1993 – Vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 281 à 337, n°s 23-26, 31-32, pp. 320-323 et 332-336 ; *Id.*, « La législation linguistique applicable à Bruxelles », in E. WITTE, A. ALEN, H. DUMONT et R. ERGEC, *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 386-391.

22. *Infra*, n° 20.

23. *Ibid.*

24. Dans sept des huit communes concernées, la règle avait pour effet de permettre la participation des minorités flamandes à l'échelle de ces communes (minoritaires à leur échelle mais majoritaire à celle de la région de langue néerlandaise) de participer à l'exécutif communal. Dans la huitième, à savoir celle de Comines-Warneton, la règle était destinée à la minorité flamande à l'échelle tant de la commune que de la région de langue française. Depuis les élections communales de 2000 dans la commune de Fourons, les élus des listes néerlandophones sont plus nombreux que ceux des listes francophones. La participation

le plan symbolique en tout cas, la primauté de la langue de la région, en ce compris l'obligation de connaissance de celle-ci par les mandataires publics.

9. En 1993, la scission de l'ancienne province²⁵ de Brabant en Brabant flamand et Brabant wallons s'est accompagnée de la création d'une nouvelle fonction, celle de gouverneur adjoint du Brabant flamand. Il exerce dans les six communes périphériques les fonctions antérieurement confiées dans ces communes au vice-gouverneur du Brabant, mais reçoit en outre des compétences renforcées²⁶. Il joue un rôle d'ombudsman pour l'application de la législation linguistique en matière administrative et en matière scolaire²⁷. Il peut suspendre (mais pas annuler), les actes des communes et des centres publics d'action sociale en raison de la violation des lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative et en matière scolaire. Il reçoit les plaintes des personnes physiques ou morales sur l'application des lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative. Il peut, après une tentative de conciliation, transmettre la plainte à la Commission permanente de contrôle linguistique, qui peut à son tour émettre un avis, voire une mise en demeure, à l'administration défaillante et prendre, au besoin, les mesures nécessaires en lieu et place de celle-ci²⁸.

des nombreux citoyens néerlandais domiciliés à Fourons à ces scrutins, sur la base de leur citoyenneté européenne et en vertu de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, n'est pas étrangère à cette évolution.

25. On notera qu'en droit belge la notion de province ne désigne pas, comme au Canada, une collectivité fédérée mais bien une collectivité locale décentralisée, qui constitue un niveau de pouvoir intermédiaire entre les communes et les Régions. La Belgique compte ainsi dix provinces (cinq qui forment le territoire la Région flamande et cinq qui forment celui de la Région wallonne, la Région bruxelloise échappant à la division en provinces).

26. Voy. P. VANDERNOOT, « La scission... », *op. cit.*, pp. 329-332.

27. Les communes concernées doivent lui transmettre les expéditions des actes communaux « *qui concernent directement ou indirectement* » l'application de ces lois, c'est-à-dire en réalité la quasi-totalité des actes. Les instances chargées de la surveillance de ces législations, en ce compris la Commission permanente de contrôle linguistique, doivent le tenir au courant de leurs constatations.

28. Le vice-gouverneur de la Région de Bruxelles-Capitale joue un rôle comparable à l'égard de celle-ci, dans l'intérêt, de la minorité flamande qui y vit (voir ci-dessous).

3. La Région de Bruxelles-Capitale, les commissions communautaires et les autorités décentralisées

3.1. Le pouvoir législatif

10. Les institutions bruxelloises, souvent désignées comme le « miroir inversé de la Belgique fédérale »²⁹ concrétisent, au profit de la minorité néerlandophone qui réside dans cette région, des garanties analogues, et même renforcées, par rapport à celles que l'autorité fédérale a établies au profit de la minorité francophone³⁰, tant en matière législative et exécutive qu'au niveau de l'administration.

Les quatre-vingt-neuf élus du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale se répartissent en deux groupes linguistiques en fonction de la déclaration linguistique préalablement émise à l'occasion de leur première candidature³¹. Le nombre de membres de chacun de ces groupes linguistiques est établi de manière fixe à septante-deux pour le groupe français et à dix-sept pour le groupe néerlandais³², ce qui garantit à la minorité flamande une représentation importante.

Sous réserve de certaines exceptions mentionnées plus bas, les normes législatives de la Région (ordonnances) sont adoptées à la majorité absolue des votes, sans tenir compte des groupes linguistiques³³. Mais le fonctionnement du Parlement n'en est pas moins très largement structuré autour de

29. Ph. DE BRUYCKER, M. LEROY, J. SOHIER, P. VANDERNACHT et P. VANDERNOOT, *op. cit.*, p. 207.

30. E.a. J. VAN NIEUWENHOVE, « Beschouwingen bij de hervorming van de Brusselse instellingen », *ibid.*, pp. 249-281 ; J. CLEMENT et X. DELGRANGE, *op. cit.*, pp. 517-555.

31. Ce n'est donc pas la langue du serment qui détermine l'appartenance au groupe linguistique, comme c'est le cas à la Chambre des représentants pour les élus de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde (loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, art. 1^{er}, § 1^{er}, 2^o), mais l'inverse. L'appartenance linguistique est déterminée une fois pour toutes dès la première déclaration linguistique, non seulement pour l'élection concernée mais aussi pour celles qui suivent, ce qui représente une forme de sous-nationalité dans cet objet particulier. Son caractère définitif et exclusif est, par ailleurs, critiquable au regard du droit international des droits de l'homme. Sur l'origine historique de ce dispositif, qui fait suite à des pratiques jugées abusives lors de l'élection du Conseil de l'agglomération bruxelloise en 1971, voy. J. CLEMENT et X. DELGRANGE, *op. cit.*, pp. 528-530 et 537-538.

32. Loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 17, 20, § 2, et 23, al. 1^{er}.

33. Loi spéciale précitée du 8 août 1980, art. 35, et loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 28, al. 1^{er}.

cette division³⁴. Ce sont les groupes linguistiques qui vérifient les pouvoirs de leurs élus³⁵. Chaque groupe linguistique est représenté au sein du bureau du Parlement, le président et le vice-président devant par exemple appartenir respectivement aux deux groupes et les membres du bureau, à l'exception du président, étant élus séparément par chacun des groupes³⁶. Le bureau du Parlement ne peut nommer le personnel que sur la proposition du groupe linguistique intéressé³⁷. Le greffier et le greffier adjoint, nommés par le Parlement, sont d'appartenance linguistique différente³⁸.

Il existe également un mécanisme de « sonnette d'alarme », actionné par trois quart au moins des membres de chaque groupe linguistique, comparable à celui en vigueur au sein des Chambres fédérales mais qui garantit ici les intérêts de la minorité néerlandophone, est mis en place³⁹.

Les commissions parlementaires tiennent compte non seulement de la représentation proportionnelle des groupes politiques, mais aussi de celles des groupes linguistiques et les réunions des commissions du Parlement ne peuvent se réunir si au moins un membre du groupe linguistique néerlandais n'est pas présent⁴⁰. La majorité de chaque groupe linguistique peut demander la consultation de la Section de législation du Conseil d'Etat⁴¹.

Enfin, les ordonnances adoptées dans cinq des principales compétences transférées aux régions en matière de pouvoirs subordonnés⁴² doivent, outre le quorum de droit commun, être adoptées par la majorité dans chacun des deux groupes linguistiques⁴³.

34. *Ibid.*

35. Loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 22, § 3.

36. Art. 27.

37. Art. 28, al. 2, 4°.

38. Art. 30.

39. Art. 31.

40. Art. 28, al. 2, 3°.

41. Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 2, § 3.

42. Il s'agit de celles énumérées à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1° à °, de la loi spéciale du 8 août 1980.

43. Cette exigence pouvant être réduite à un tiers des suffrages lors d'un second vote. Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative institutions bruxelloises, art. 28, al. 3.

11. Le système de la représentation garantie des néerlandophones de Bruxelles au sein du Parlement régional a fait l'objet de contestations devant la Cour constitutionnelle. Au cours du processus législatif, la Section de législation du Conseil d'Etat avait émis des réserves importantes quant à l'admissibilité de ce système, tant au regard de l'article 3 du Premier Protocole à la Convention européenne (droit à des élections libres) qu'au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Relevant le caractère sommaire des motifs avancés, pour donner davantage de poids aux votes émanant des électeurs se prononçant pour les listes néerlandophones⁴⁴, la Cour constitutionnelle a cependant validé le système⁴⁵. Elle exclut toute violation de l'article 3 du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, qui « *n'implique pas que la dévolution des sièges doive être un reflet exact du nombre des suffrages* »⁴⁶.

S'agissant des articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination), elle rappelle l'inscription du dispositif « *dans le système institutionnel général de l'Etat belge qui vise à réaliser un équilibre entre les diverses communautés et régions du Royaume* », la Région bruxelloise étant la seule à revêtir un statut bilingue⁴⁷. Elle souligne qu'il s'agissait d'« *apporter une solution au problème de la représentation des néerlandophones au [Parlement bruxellois], lesquels avaient 'démontré, de manière convaincante, qu'ils éprouvaient de grandes difficultés à s'acquitter démocratiquement de leur travail au parlement bruxellois'* » et le danger « *qu'une partie des élus [Parlement bruxellois ne puissent] pour des motifs institutionnels, exercer pleinement les mandats qui leur reviennent, le fonctionnement démocratique des institutions concernées risqu[ant] d'être mis en péril* »⁴⁸. Elle considère notamment que, « *même s'il devait être démontré, lors des prochaines élections, qu'un déséquilibre existe entre le nombre de voix qui a été nécessaire pour obtenir un siège néerlandophone et le nombre de voix nécessaire pour obtenir un siège francophone, l'atteinte portée au principe de la représentation proportionnelle ne pourrait être jugée disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le*

44. C.E., avis n° 31.644/VR du 14 mai 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2000-2001, n° 2-709/6).

45. C.C., arrêt n° 36/2003, du 27 mars 2003.

46. B.6.

47. B.7.

48. B.8.

législateur spécial, à savoir assurer aux représentants du groupe linguistique le moins nombreux les conditions nécessaires à l'exercice de leur mandat, et, par là, garantir un fonctionnement démocratique normal des institutions concernées »⁴⁹. Elle conclut que la mesure n'est pas disproportionnée⁵⁰.

S'il est remarquable que le mot « minorité » n'apparaît pas une seule fois dans cet arrêt, il n'en résulte pas moins que la situation particulière des néerlandophones de Bruxelles justifie les mesures positives prises en leur faveur. Ce n'est pas directement la qualité de « minorité » des locuteurs néerlandophones qui est avancée, mais bien indirectement, vu les conséquences de leur situation. Selon la Cour, *« l'argument pris de ce que la disposition en cause ne tiendrait pas compte de l'éventualité d'une évolution ultérieure de la composition du corps électoral n'est pas pertinent : le législateur spécial ne pouvait prendre en considération que la situation existante et il conserve la possibilité de légiférer à nouveau pour tenir compte d'un éventuel changement »⁵¹.*

3.2. Le pouvoir exécutif

12. Les membres du gouvernement régional sont élus avec la participation des groupes linguistiques. Il y a, outre le ministre-président, deux ministres pour chaque groupe linguistique, deux secrétaires d'Etat pour le groupe français et un pour son homologue néerlandais, le Gouvernement n'étant composé que du ministre-président et des quatre ministres, à l'exclusion des secrétaires d'Etat⁵². Ces dispositions garantissent non seulement une présence de la minorité néerlandophone au sein du Gouvernement mais se prêtent également à une double lecture « politico-linguistique » permettant à chacune des deux grandes communautés de s'estimer reconnue en termes symboliques et juridiques. Selon la première, les membres francophones dominent le Gouvernement conçu au sens large puisqu'avec le ministre-président généralement francophone, les deux ministres et les deux secrétaires d'Etat, ils sont au nombre de cinq, alors que les néerlandophones ne comptent que trois membres, soit deux ministres et un secrétaire d'Etat.

49. B.9.

50. B.10.

51. B.9.

52. Loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 34, 35 et 41.

Selon la seconde lecture, dès lors que le ministre-président n'est pas identifié en droit en fonction de son appartenance linguistique et que les secrétaires d'Etat ne font pas partie du Gouvernement, étant adjoints à un ministre relevant du même groupe linguistique, une parité serait organisée.

Le Gouvernement délibère par consensus⁵³. A défaut de consensus, la répartition des compétences entre les membres du Gouvernement se fait par groupe linguistique⁵⁴. Sauf pour le ministre-président du Gouvernement, l'expression de la méfiance à l'égard du Gouvernement nécessite la majorité dans chaque groupe linguistique. Et lorsque la méfiance concerne un ministre ou un secrétaire d'Etat individuellement, le vote n'intervient qu'au sein du groupe linguistique concerné⁵⁵.

3.3. Les commissions communautaires

13. La création des « commissions communautaires » résulte directement de la volonté d'assurer une représentation politique spécifique aux deux communautés présentes sur le territoire bruxellois⁵⁶. La Commission communautaire flamande (*Vlaamse Gemeenschapscommissie* ou VGC) et la Commission communautaire française (COCOF) ont, chacune pour sa communauté, les mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs pour les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La Commission communautaire commune (COCOM) peut faire de même lorsqu'il s'agit d'objets d'intérêt commun.

Les deux Communautés exercent une tutelle sur les deux Commissions lorsqu'elles mettent en œuvre la compétence ici énoncée. Ces deux commissions exercent les compétences réglementaires, qui leur sont déléguées par les Parlements des deux Communautés. Moyennant avis conforme de leur groupe linguistique, chaque commission, par l'organe de son collège, prend les mesures individuelles et d'exécution qui lui sont déléguées par chacun des Parlements de Communauté⁵⁷.

53. Loi spéciale du 8 août 1980, art. 69, et loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 36, § 1^{er}, al. 1^{er}.

54. *Ibid.*, art. 37 et 53.

55. *Ibid.*, art. 36.

56. Const., art. 135, 136, 138 et 166, § 3, et loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 60-84.

57. Sur les trois objets qui viennent d'être énoncés : Const., art. 166, § 3, et la loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 62-66 et 83.

La COCOM exerce en outre par voie d'ordonnance les compétences dites « bipersonnalisables » dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale⁵⁸.

La COCOF exerce de son côté par voie de décret, les compétences fédérées qui lui ont été transférées par la Communauté française⁵⁹.

L'Assemblée réunie de la COCOM, qui regroupe les mêmes membres que ceux du Parlement bruxellois, doit, pour l'adoption de ses ordonnances, réunir la majorité dans chaque groupe linguistique, qui peut être atténuée à un tiers lors d'un éventuel second vote⁶⁰. Il en va de même, mais sans la possibilité d'atténuation à un tiers des voix, pour le déclenchement d'un conflit d'intérêt⁶¹.

3.4. L'administration régionale

14. L'article 32, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles soumet le régime linguistique des services centralisés et décentralisés (les « pararégionaux ») de la Région de Bruxelles-Capitale et COCOM aux règles applicables aux services fédéraux⁶². Ceci a pour principale conséquence, dans l'objectif d'assurer un service bilingue à la population et le respect de la législation linguistique dans les relations avec les autres services fédéraux, régionaux et locaux, le rattachement linguistique unilingue de tous les membres du personnel concernés, le groupement linguistique par rôle unilingue de tous les services, l'existence de cadres linguistiques unilingues à chaque degré de la hiérarchie, l'exigence du bilinguisme des agents pour 20 % des emplois supérieurs, une répartition égale de ces derniers dans le cadre bilingue, etc. Dans les organismes d'intérêt public relevant de la Région ou de la COCOM, le directeur général et son directeur général adjoint appartiennent

58. Const., art. 135, et loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 62, al. 1^{er}.

59. Const., art. 138 et décrets de transfert de juillet 1993 de la Communauté française, de la Commission communautaire française et de la Région wallonne.

60. Loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 72, al. 4.

61. Loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 32, § 1^{er}bis, al. 2.

62. Sur les tensions et les compromis politiques qui expliquent cette solution, voy. E. WITTE, « De taalpolitieke aspecten van het Brusselse gewestvormingsproces (1970-1995) », in *Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de taalwetgeving*, Brusselse thema's, n° 5, pp. 13-34.

à un rôle linguistique différent, toutes les décisions devant être signées en principe par ces deux hauts fonctionnaires⁶³.

L'adoption des cadres linguistiques des services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et de ses organismes d'intérêt public, qui doivent tenir compte de l'importance pour chaque service du volume des affaires traitées respectivement en français, et en néerlandais, reste très problématique. En témoignent notamment cinq arrêts d'annulation, rendus au cours des sept dernières années, d'arrêtés fixant ces cadres, en raison de l'absence de concordance entre la réalité administrative et sa traduction dans les textes adoptés, ou encore des défauts de la méthodologie suivie⁶⁴.

A l'inverse, les administrations des deux Commission communautaire française et flamande sont soumises au régime d'unilinguisme résultant de la législation linguistique applicable aux services locaux des communes sans statut spécial⁶⁵.

Le « vice-gouverneur pour l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale » exerce sur le territoire bruxellois, en ce qui concerne la protection de la minorité flamande, des compétences analogues à celle du gouverneur adjoint à l'égard des six communes périphériques, exposées plus haut. Deux différences doivent toutefois être signalées. En premier il ne dispose pas de la tutelle de suspension en matière scolaire. En second lieu, ce ne sont pas des « personnes physiques ou morales » qui peuvent le saisir, mais les « particuliers », ce qui paraît exclure les personnes morales⁶⁶.

3.5. Les autorités décentralisées

15. La représentation des partis politiques néerlandophones au sein des conseils communaux et, en conséquence, au sein des collèges des bourg-

63. P. VANDERNOOT, « La législation linguistique... », *op. cit.*, pp. 379-385.

64. C.E., arrêt a.s.b.l. *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 147.148, du 30 juin 2005 ; arrêt a.s.b.l. *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 185.473, du 27 mai 2008 ; arrêt *Impatient*, n° 188.135, du 21 novembre 2008 ; arrêt a.s.b.l. *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 216.841, du 13 décembre 2011 ; arrêt a.s.b.l. *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 220.778, du 27 septembre 2012.

65. Lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, art. 43, § 6.

66. P. VANDERNOOT, « La scission... », *op. cit.*, pp. 325-328 ; Id., « La législation linguistique... », *op. cit.*, pp. 391-394.

mestres et échevins des dix-neuf communes bruxelloises est limitée, vu les équilibres linguistiques au sein de la population. Le législateur a encouragé la présence de représentants de la minorité flamande⁶⁷ au sein des exécutifs communaux⁶⁸. D'une part le nombre d'échevins prévus par la loi est augmenté d'une unité lorsque le conseil communal en élit un « d'appartenance linguistique néerlandaise »⁶⁹, son remplacement en cas d'empêchement devant se faire en fonction de la même appartenance. D'autre part lorsque la liste des conseillers communaux présentant un bourgmestre à la nomination du Gouvernement comprend un conseiller « d'appartenance linguistique néerlandaise », un échevin au moins doit appartenir au « groupe linguistique néerlandais » ou, à tout le moins, tel doit être le cas du président du conseil de l'aide sociale. La mise en œuvre de ces deux mesures par les conseils communaux concernés est encouragée par un incitant financier à la charge du budget fédéral d'un peu moins de 25 millions d'euros⁷⁰, montant à adapter en fonction de l'index et de la croissance du revenu national brut⁷¹.

Lorsque le conseil communal ne contient aucun élu néerlandophone, le candidat de cette langue qui a obtenu le meilleur résultat siège de plein droit dans le conseil de l'aide sociale qui ne compte encore aucun membre néerlandophone. Dans la même hypothèse, le membre du conseil de l'aide sociale appartenant au groupe néerlandais ou, à défaut, le premier candidat conseiller communal non élu et membre du conseil de l'aide sociale peut examiner les actes et pièces concernant l'administration communale dans les mêmes conditions que les conseillers communaux. Lorsque le bureau permanent du centre public d'action sociale ne comprend aucun néerlandophone, un membre du Conseil de l'aide sociale de cette langue peut y siéger avec voix consultative.

67. Formellement, les textes évoquent aussi la possibilité de minorités francophones mais, comme ce cas de figure ne se présente pas en pratique, il n'est fait état que de l'hypothèse de l'encouragement à la présence de la minorité flamande dans les collèges bruxellois.

68. Nouvelle loi communale, art. 279 et 280 ; loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, art. 6, § 4 et 27, § 4.

69. Cette appartenance est établie selon des modalités prévues à l'article 279, § 3, de la nouvelle loi communale et à l'article 23bis, § 2, de loi électorale communale.

70. Exactement 24.789.385,43 euros, montant qui correspondait alors à 1 milliard de francs belges. Ce montant est adapté en fonction de l'index et de la croissance du revenu national brut

71. La loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 46bis.

La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police structuré, intégré à deux niveaux, impose la présence d'élus néerlandophones, dont il fixe le nombre minimum, dans chacune des six zones de police de la Région, un recours à la cooptation étant prévu au cas où le total des membres désignés par les communes ne permet pas d'atteindre le seuil légal⁷².

Il faut aussi mentionner aussi l'exigence, commune aux trois régions, d'une majorité spéciale⁷³, pour les ordonnances qui diminueraient la proportionnalité de la répartition des sièges des conseils communaux ou intracommunaux par rapport à la répartition des voix⁷⁴.

Le régime linguistique dans les services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale (*i.e.* essentiellement les communes et les centres publics d'action sociale), destiné notamment à permettre un service bilingue à la population et les relations avec les autres services, se caractérise essentiellement⁷⁵ par un rattachement linguistique unilingue de tous les membres du personnel⁷⁶, le bilinguisme de tous les membres du personnel et la garantie de la présence d'au moins un quart d'agents relevant de chaque rôle linguistique, ce qui tend à protéger la minorité linguistique néerlandophone. Les établissements culturels, les crèches et les sections pré-gardiennat dont l'activité intéresse principalement un groupe linguistique sont, toutefois, organisées de manière unilingue⁷⁷.

72. Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police structuré, intégré à deux niveaux, art. 22bis.

73. Il s'agit de la majorité dans chaque groupe linguistique (atténuée si nécessaire à un tiers lors d'un éventuel second vote), requise par l'article 28, alinéa 3, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, et de la majorité des deux-tiers prévue par les articles 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 4^o, c, et 35, § 3, combinés, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

74. Loi spéciale du 8 août 1980, art. 6, § 1^{er}, VIII, al. 1^{er}, 4^o, al. 1^{er}, c ; loi spéciale du 12 janvier 1989 relative institutions bruxelloises, art. 4, al. 1^{er}.

75. P. VANDERNOOT, « La législation linguistique... », *op. cit.*, pp. 372-378 ; P. VANDERNOOT et Y. MARIQUE, « Le personnel communal et la législation linguistique à Bruxelles », *in* E. WITTE, A. ALLEN, H. DUMONT, P. VANDERNOOT et R. DE GROOF (dir.), *Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Bruxelles, Larocier, 2003, spéc. n^{os} 6 à 17, pp. 376 à 385.

76. La notion de « membre du personnel » est entendue largement et concerne tant le personnel statutaire, définitif, stagiaire ou temporaire que le personnel contractuel.

77. Lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, art. 22. Cette disposition revêt un caractère dérogatoire, de stricte interprétation, par rapport au principe de bilinguisme en vigueur dans les services locaux bruxellois et ne vaut que pour les services s'adressant exclusivement à un groupe linguistique, devant bénéficier à cet égard, non pas nécessairement d'une personnalité juridique distincte de celle de la commune, mais tout au moins une indépendance organique et fonctionnelle. Il en résulte que les services proprement communaux, qui ont vocation à s'adresser indifféremment à toute

L'exigence de bilinguisme des agents, justifiée par « *la liberté des administrés d'utiliser la langue de leur choix dans leurs rapports oraux avec les services* »⁷⁸, est vérifiée sur la base d'examens, organisés par le Secrétariat permanent au recrutement (Selor) et contrôlés par la Commission permanente de contrôle linguistique, dont le niveau d'exigence varie selon la fonction exercée, selon que les agents sont ou non en contact avec le public ou qu'ils sont responsables de l'unité de jurisprudence ou de gestion dans le service.

Vu les difficultés à rencontrer cette exigence de bilinguisme (spécialement pour recruter des agents maîtrisant de manière suffisante ou approfondie l'autre langue officielle), elle a fait l'objet de tentatives de contournement par les autorités compétentes. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune ont élaboré des circulaires dites de « courtoisie linguistique » visant essentiellement à reporter à une période postérieure à l'engagement des agents contractuels la vérification de cette exigence du bilinguisme et à inviter les intéressés, dans ce délai, à suivre une formation linguistique adaptée. Après la suspension de ces circulaires par le Conseil d'Etat, des « lettres » ont été envoyées par le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale et par le Collège réuni de la Commission communautaire commune aux communes et aux centres publics d'aide sociale, n'excluant pas pour le bon fonctionnement des services, des engagements de contractuels non encore bilingues. Ces instructions données sous la forme de circulaires et lettres ont été, à leur tour, suspendues puis annulées par le Conseil d'Etat en raison de leur incompatibilité avec la règle du bilinguisme des agents inscrite à l'article 21 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative⁷⁹.

la population, ne peuvent être soumis à la règle dérogatoire de l'article 22 des lois coordonnées. Voy. C.E., arrêt *Commune de Schaerbeek*, n° 190.240, du 5 février 2009 ; F. JUDO, « Franse cultuur gaat ook Nederlandstaligen aan », *De Juristenkrant*, 24 février 2010, p. 6.

78. C.E., arrêt *Commission permanente de contrôle linguistique*, n° 17.529, du 19 mars 1976 ; *Commune de Forest*, n° 18.053, du 18 janvier 1977 ; *Commune de Schaerbeek*, n° 190.241, du 5 février 2009.

79. Voy. entre autres C.E., arrêt v.z.w. *Vlaams Komitee Brussel e.a.*, n° 161.084, du 7 juillet 2006.

II. Les droits linguistiques

20. Les articles 129 et 130 de la Constitution belge règlent le partage des pouvoirs en matière d'emploi des langues dans les matières administratives, dans l'enseignement, pour les relations sociales entre employeurs et leur personnel et pour les actes et documents des entreprises. L'essentiel du « système » de protection des droits linguistiques en Belgique repose ainsi sur des règles de répartition des compétences inscrites dans la Constitution et ciselées pour préserver des garanties figurant dans quelques textes législatifs plus anciens que l'Etat fédéral lui-même. Aucun droit linguistique ne figure ainsi dans la Constitution mais celle-ci conditionne toutefois la modification des textes législatifs précités à la majorité spéciale qui, on l'a vu, nécessite, par l'intermédiaire des groupes linguistiques, l'accord conjoint des représentants au niveau fédéral des deux grandes communautés linguistiques du pays⁸⁰.

Si la Constitution belge ne contient aucune clause protégeant les « droits » de quelque minorité linguistique, le « souci minoritaire » se retrouve donc, sous une forme différente, au cœur même des principes qui régissent une part importante des règles d'attribution des compétences. Il ne s'agit toutefois pas de n'importe quelles compétences. L'usage des langues en matière administrative et d'enseignement représentent, dans le contexte belge, des éléments déterminants de l'autonomie culturelle des collectivités fédérées. Le protection de certains droits spécifiquement reconnus à des minorités francophones, germanophones et néerlandophones en matière administrative et d'enseignement s'articule principalement autour, d'une part, d'une attribution constitutionnelle large du pouvoir de régler l'emploi des langues dans ce domaine sur une base territoriale précise et, d'autre part, de textes « quasi-constitutionnels » de nature législative, dont la Constitution subordonne la modification à une majorité qualifiée au niveau fédéral. Cet enchevêtrement de considérations à la fois matérielles et territoriales dans la répartition des compétences pertinentes caractérise le « modèle belge » et est la source d'une bonne part de sa complexité.

80. Article 4, alinéa 3: « une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés ».

On examine dès lors les grands traits de ce régime, où des droits linguistiques en matière administrative et d'enseignement ne sont généralement accordés que dans un nombre très réduit de communes (II.1). On s'arrête ensuite plus particulièrement sur les conflits d'interprétation qu'ils ont engendrés. Ces conflits ont d'abord porté sur l'identification des titulaires des droits linguistiques et, plus concrètement, sur la question de savoir si les mandataires publics peuvent en bénéficier. A partir de la seconde moitié des années 1990, c'est ensuite à un contentieux relatif à la portée matérielle de ces droits que l'on assiste, la question disputée étant essentiellement celle de la récurrence avec laquelle une personne doit manifester sa volonté de recevoir les documents officiels dans la langue minoritaire (II.2).

1. Les droits garantis

1.1. Les matières administratives

20. Le choix d'un régime linguistique strictement territorialisé au début des années 1960 – et, quelques années plus tard, d'une division corrélative des compétences communautaires au sein de l'Etat fédéral belge – trouve sa source dans le cheminement et les soubresauts de l'histoire sociale et politique du pays. La consolidation du tracé de la « frontière linguistique » en 1961 a conduit à la reconnaissance de droits linguistiques dans certaines communes sur le territoire desquelles résid(ai)ent une minorité significative – parfois une majorité au plan local – d'une autre langue officielle que celle de la région.

Des droits linguistiques ou « facilités » en matière administrative sont ainsi exclusivement reconnus par la législation linguistique dans un nombre réduit de communes du Royaume⁸¹. Les vingt-sept communes⁸² concernées dans les trois régions « unilingues » (région de langue allemande, région de langue

81. Pour un exposé plus détaillé des droits linguistiques en matière administrative et d'enseignement, voy. N. BONBLED et P. VANDERNOOT, «Les droits des minorités », *op. cit.* On se limite ici à évoquer les droits reconnus à l'égard des services administratifs locaux et régionaux. A l'égard des services fédéraux, les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 organisent un système de bilinguisme français-néerlandais. Au vu de l'infériorité numérique de la population de langue française à l'échelle nationale, l'ensemble des éléments de ce dispositif complexe peuvent être lus comme autant de mesures de protection de la minorité francophone. Un trilinguisme partiel est également prévu à destination des locuteurs germanophones du pays.

82. Il s'agit des communes dans lesquelles des droits spécifiques sont effectivement garantis. Sont, par conséquent, exclues de cette typologie, les communes du *Plat-Dietse* (Baelen, Plombières et Welkenraedt), pour lesquelles les lois coordonnées reconnaissent au gouvernement fédéral la faculté de

française et région de langue néerlandaise)⁸³ peuvent être regroupées en quatre catégories.

La première catégorie de communes est celle des « *communes de la frontière linguistique* ». Elles sont au nombre de dix : quatre d'entre elles sont situées en région de langue française⁸⁴ et six en région de langue néerlandaise⁸⁵, et des droits y sont respectivement reconnus aux locuteurs néerlandophones et francophones.

La deuxième catégorie comprend les six « *communes périphériques* ». Elles jouxtent la région bilingue de Bruxelles-Capitale mais sont toutes situées dans la région de langue néerlandaise⁸⁶. Ici encore, des droits spécifiques sont prévus au bénéfice des personnes s'exprimant en français, mais avec des variations selon qu'ils résident dans les quatre premières ou dans les deux dernières.

La troisième catégorie regroupe les deux « *communes malmédiennes* »⁸⁷. Elles sont situées sur le territoire de la région de langue française mais avoisinent la région de langue allemande. Les résidents germanophones y bénéficient de certains droits linguistiques.

La quatrième et dernière catégorie de communes à régime spécial est formée de l'ensemble des neuf communes composant la région de langue allemande – et, de ce fait, le territoire de la Communauté germanophone⁸⁸. Seuls les locuteurs francophones s'y voient reconnaître une série de droits particuliers.

déroger à la règle d'unilinguisme français. L'article 8 des lois coordonnées, qui énumère les communes dotées d'un régime spécial en vue de la protection de leurs minorités, ne les mentionne d'ailleurs pas.

83. Article 4 de la Constitution.

84. Toutes font partie de la province du Hainaut : Comines-Warneton (*Komen-Waasten*), Enghien (*Edingen*), Flobecq (*Vloesberg*) et Mouscron (*Moeskroen*) (art. 8, 5°, 7° et 9°, des lois coordonnées).

85. Il s'agit d'Espierres-Helchin (*Spiere-Helkijn*) et Messines (*Mesen*) en Flandre occidentale, Renaix (*Ronse*) en Flandre orientale, Biévène (*Bever*) dans le Brabant flamand et Herstappe et Fourons (*Voeren*) dans le Limbourg (lois coordonnées, art. 8, 3°, 4° 6°, 8° et 10°).

86. Elles font toutes partie de la province du Brabant flamand : Drogenbos, Crainhem (*Kraainem*), Linkebeek, Wemmel, Rhode-Saint-Genèse (*Sint-Genesius-Rode*) et Wezembeek-Oppeem.

87. Malmédy et Waimès (*Weismes*), dans la province de Liège.

88. Toutes situées dans la province de Liège : Amblève (*Amel*), Bullange (*Büllingen*), Burg-Reuland, Butgenbach (*Bütgenbach*), Eupen, La Calamine (*Kelmis*), Lontzen, Raeren et Saint-Vith (*Sankt Vith*) (lois coordonnées, art. 5 et 8, 1°).

Les quatre catégories de communes précitées sont donc les seules dans lesquelles existent des dérogations – partiellement formulées en termes de droits individuels – à la règle d'unilinguisme officiel dans les trois régions unilingues. Selon les termes des lois coordonnées, les communes de la frontière linguistique, les communes malmédiennes et celles de la région de langue allemande sont « *dotées d'un régime spécial en vue de la protection de leurs minorités* »⁸⁹. Quant aux communes de la périphérie bruxelloises, elles sont dotées d'un « *statut propre* »⁹⁰ (*eigen regeling*). Ces différences sémantiques s'expliquent par une série de motifs historiques. En termes juridiques toutefois, les lois coordonnées tendent à considérer ces catégories comme un ensemble⁹¹, sauf quelques dispositions particulières relatives aux communes périphériques⁹².

Les lois coordonnées distinguent entre les droits existant dans les vingt-sept communes à régime spécial de ceux reconnus dans les dix-neuf communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, dans lesquelles l'égalité du français et du néerlandais est le principe et la liberté de choix des usagers la règle. Néanmoins, si l'on prend quelque distance avec la lettre et la structure des lois coordonnées en tentant de lire leurs dispositions en termes de droits linguistiques et d'obligations correspondantes quant à l'organisation des services publics, c'est davantage un *continuum* que l'on observe. A une extrémité – qui concerne l'écrasante majorité des communes de deux des trois régions unilingues⁹³ –, la règle d'unilinguisme ne connaît pas d'exception. A l'autre extrémité, on trouve un régime de liberté de l'emploi des deux langues officielles dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale⁹⁴.

89. Lois coordonnées, art. 8, al. 1^{er}. A l'exception des « communes périphériques », pour lesquelles les lois coordonnées remplacent cette mention par une référence à leur « statut propre » (infra).

90. Lois coordonnées, art. 7, al. 1^{er}.

91. Lois coordonnées, art. 7, al. 2 : « (...) ces communes sont considérées comme des communes à régime spécial ».

92. Voy. les articles 23 à 31 des lois coordonnées.

93. 533 communes sur les 589 que compte le pays.

94. Ainsi, en termes de droits reconnus aux particuliers, le régime de certaines communes périphériques se distingue à peine de celui des communes bruxelloises. A l'inverse, certains aspects du régime légal dans les communes de la frontière linguistique présente des points communs avec celui des communes « ordinaires ». Les communes de la région de langue allemande, les communes malmédiennes, et une partie des communes périphériques, peuvent être rassemblées en un groupe intermédiaire relativement homogène – à tout le moins juridiquement – en termes de garanties et d'organisation des services.

20. La législation fédérale n'exige aucune condition de reconnaissance de la personne intéressée comme appartenant à la minorité protégée. À l'inverse de la législation sur l'emploi des langues en matière d'enseignement, elle est par ailleurs dénuée de toute référence à une quelconque « langue usuelle », attestée ou non. Elle s'articule exclusivement autour du critère de la langue que désire employer la personne. La Constitution et les lois coordonnées ne font pas davantage de distinction entre les nationaux ou les étrangers. Seule importe la langue officielle dont l'administré fait usage.

S'agissant du contenu des droits, les lois coordonnées distinguent selon que l'acte administratif posé par l'administration concerne la généralité du public, d'une part, ou un ou plusieurs membres de celui-ci, de l'autre. Une première catégorie d'actes administratifs se définit ainsi par le fait que leurs destinataires sont l'ensemble des administrés, ou à tout le moins une catégorie d'entre eux : les « *avis* » (inscriptions et informations qui figurent sur les murs des bâtiments et locaux administratifs), les « *communications* » (informations à portée générale ou adressées à un public-cible, quelle que soit la forme sous laquelle elles sont diffusées : publication communale, annonces dans les médias, appels à candidats ou offres d'emploi, noms de rues, ...) et les « *formulaires* ». Une deuxième catégorie d'actes administratifs rassemble ceux qui concernent un ou plusieurs particuliers (actes, certificats, déclarations et autorisations), ainsi que les « *rapports avec les particuliers* », notion résiduelle, englobant l'ensemble des contacts oraux ou écrits des administrations avec les personnes (conversations téléphoniques, échanges de courriers, convocations de la police, ...).

Selon les catégories de communes, les membres de la minorité linguistique disposent ainsi de droits plus ou moins étendus de choisir la langue qu'ils utilisent avec les administrations concernées, comme en témoigne le tableau figurant à la page suivant. En parallèle, les administrations se voient imposer des obligations plus ou moins prononcées de prendre les mesures nécessaires destinées à assurer certains services à la population dans la langue de la minorité.

Région bilingue		Régions unilingues						
		Communes périphériques (néerlandais-français)			Communes malmédiennes (français-allemand)	Communes de la région de langue allemande (allemand-français)	Communes de la frontière linguistique (français-néerlan- dais ou néerlan- dais-français)	Communes ordinaires (français ou néerlandais)
		Crainhem Drogenbos Linkebeek Wemmel	Rhode-Saint-Genèse Wezembeek-Oppeem					
Avis		bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	unilingue
Communication		bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	unilingue
Formulaire		bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	unilingue	unilingue
Acte		bilingue	NL ou FR	unilingue NL mais droit à une traduction certifiée exacte et gratuite sur demande	unilingue FR mais droit à une traduction certifiée exacte et gratuite sur de- mande	Unilingue AL mais droit à une traduction certifiée exacte et gratuite sur demande	unilingue mais droit à une traduction certifiée exacte et gratuite sur demande	unilingue
Certificat		bilingue	NL ou FR	NL ou FR	FR ou AL	AL ou FR	FR/NL ou NL/FR	unilingue
Déclaration		bilingue	NL ou FR	NL ou FR	FR ou AL	AL ou FR	unilingue	unilingue
Autorisation		bilingue	NL ou FR	NL ou FR	FR ou AL	AL ou FR	unilingue	unilingue
Rapport avec le particulier		langue employée par le particulier (sauf entreprise privée établie dans une commune ordinaire)	langue employée par le particulier (sauf entreprise privée établie dans une commune ordinaire)	langue employée par le particulier (sauf entreprise privée établie dans une commune ordinaire)	langue employée par le particulier	langue employée par le particulier	langue employée par le particulier	unilingue

1.2. L'enseignement dans la langue minoritaire

21. Tout comme pour les matières administratives, avant la transformation progressive de l'Etat belge en un Etat fédéral, les lois linguistiques ont consacré la règle de l'unilinguisme officiel en matière d'enseignement dans trois des quatre régions linguistiques que compte le pays. L'article 4 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement énonce ainsi : « *[l]a langue de l'enseignement est le néerlandais dans la région de langue néerlandaise, le français dans la région de langue française et l'allemand dans la région de langue allemande, sauf les cas prévus aux articles 6 à 8* ».

Dès l'origine, cette règle d'unilinguisme fut assortie d'exceptions. La loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement et l'article 7, § 3, de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative garantissent le droit de suivre un enseignement dans la langue minoritaire sur certaines portions limitées du territoire des régions de langue française et néerlandaise et dans l'ensemble de la région de langue allemande (trente communes au total)⁹⁵. La portée de ce droit obéit à un certain nombre de règles similaires dans les trois régions concernées⁹⁶. Avant d'en décrire brièvement la portée, on relève toutefois que dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à l'inverse des régions unilingues, le régime de l'emploi des langues en matière d'enseignement se caractérise, en principe, par la règle de la « *liberté du père de famille* » pour choisir le régime linguistique de l'enseignement dans lequel il inscrit ses enfants⁹⁷.

95. Voy. e.a. l'art. 6 de la loi de 1963, toujours en vigueur dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue française. Pour la région de langue allemande, cette disposition a été remplacée par l'art. 3 du décret de la Communauté germanophone du 19 avril 2004 relatif à la transmission des connaissances linguistiques et à l'emploi des langues dans l'enseignement.

96. A côté de cette importante dérogation à la règle de l'unilinguisme en matière d'enseignement, d'autres exceptions plus spécifiques existent mais ne sont pas abordées ici (voy. N. BONBLED et P. VANDERNOOT, « Les droits des minorités », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, op. cit., n° 61, pp. 1717-1718).

97. Art. 5 de la loi de 1963, remplacé par l'art. 88, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes (*M.B.*, 24 août 1971). Sur le régime en vigueur dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, voy. e.a. Y. HOUYET, « La législation linguistique régissant la matière de l'enseignement dans le contexte constitutionnel fédéral de l'Etat belge », *Rev. b. dr. const.* 2002, pp. 398-401 ; P. VANDERNOOT, « La législation linguistique applicable à Bruxelles », in E. WITTE, A. ALLEN, H. DUMONT et R. ERGEC (dir.), *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 406-407 ; N. BONBLED et P. VANDERNOOT, « Les droits des minorités », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, op. cit., n° 67, pp. 1723-1724).

Dans les régions unilingues, le droit de suivre un enseignement dans la langue minoritaire – ou d'obtenir sa mise en place là où il n'existe pas – est reconnu dès lors que seize «chefs de famille» en font la demande. Ce droit obéit à un certain nombre de principes communs qui concernent son champ d'application territorial, matériel et personnel.

La possibilité d'accéder à l'enseignement « minoritaire » est d'abord limitée à un cadre territorial strict et toujours subordonnée à une condition de résidence dans les communes concernées⁹⁸. Lus côte à côte, les articles 3 de la loi du 30 juillet 1963 et 7 de la loi du 2 août 1963 visent en effet cinq catégories distinctes de communes bénéficiant d'un régime linguistique spécial. Les quatre premières sont identiques à celles visées dans les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. La cinquième englobe les communes de Plombières, Welkenraedt et Baelen⁹⁹.

Le droit de suivre l'enseignement dans la langue minoritaire est ainsi affecté d'une double limite matérielle. D'une part, il ne concerne que l'enseignement « officiel » ainsi que celui «subventionné» ou «reconnu» par les pouvoirs publics. Conformément à l'article 129, § 1^{er}, 2^o, le champ d'application matériel de la loi du 30 juillet 1963 ne s'étend qu'aux « *établissements officiels (...) et les mêmes établissements libres subventionnés ou reconnus par l'Etat* »¹⁰⁰. D'autre part, la principale dérogation au principe de l'enseignement dans la langue de la région linguistique ne porte que sur les deux premiers niveaux d'enseignement¹⁰¹ – le maternel et le primaire –. Ce constat résulte de l'article 6 de la loi du 30 juillet 1963. L'article 7, § 3, de la loi du 2 août 1963 confirme cette limitation pour ce qui concerne les communes périphériques.

98. Art. 6, al. 1^{er}, de la loi du 30 juillet 1963. Voy. égal. l'art. 7, § 3, B, de la loi du 2 août 1963. Cette condition de résidence du « chef de famille » dans la commune s'était attiré les critiques de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'*Affaire linguistique belge* (Cour eur. D.H., *Affaire linguistique belge*, arrêt du 23 juillet 1968, § 32). Malgré son caractère discriminatoire, elle n'a jamais été supprimée ou assouplie par le législateur fédéral.

99. Ces trois dernières communes présentent donc la particularité, contrairement aux autres catégories, de n'être soumise à un régime linguistique spécial qu'en matière d'enseignement. En matière administrative, la faculté de prévoir un régime linguistique spécial dans ces communes existe mais qu'elle n'a jamais été activée par le Gouvernement fédéral (voy. l'art. 16 des lois coordonnées).

100. Art. 1^{er} de la loi du 30 juillet 1963.

101. Voy. cependant le régime des exceptions instituées par l'article 7 de la loi du 30 juillet 1963, qui concernent quant à elles également le niveau secondaire.

Enfin, la législation fédérale garantit ce droit aux parents et tuteurs d'enfants appartenant à la minorité de langue officielle. La notion de parents doit être entendue au sens large. La loi du 30 juillet 1963 recourt exclusivement à la notion, passablement vieillie, de « *chef de famille* », mais qu'il faut entendre comme « *la ou les personnes exerçant l'autorité parentale sur le mineur* »¹⁰². Le fait que les parents soient désignés comme les titulaires des droits linguistiques n'ôte cependant rien au constat que c'est l'enfant qui est au centre des préoccupations du législateur. La preuve en est que ce n'est pas la langue parlée par les parents, ou par l'un d'eux, qui est déterminante, mais bien celle de l'enfant¹⁰³. Pour pouvoir accéder aux écoles minoritaires existantes ou pour que ses parents puissent demander la mise en place d'un tel enseignement, il faut néanmoins nécessairement que la « *langue maternelle ou usuelle* » de l'enfant soit une autre langue officielle que celle de la région linguistique. Et puisque seuls les enseignements maternel et primaire sont en principe visés, il s'agit généralement d'enfants âgés de trois à douze ans.

Au total, dans la région de langue néerlandaise, treize écoles situées en région de langue néerlandaise dispensent actuellement un enseignement en français tout en étant subventionnées par la Communauté flamande. De son côté, la Communauté française finance la section néerlandaise d'une école primaire du réseau libre confessionnel, située à Mouscron. L'ensemble de ces établissements accueillent un peu plus de 3 000 élèves.

1.3. L'interprétation des droits

22. La responsabilité de la modification ou du maintien des droits que l'on vient de décrire (voire leur élargissement à d'autres communes) est partagée entre les trois communautés et l'autorité fédérale.

La Communauté flamande est, en effet, compétente pour régler l'emploi des langues en matière administrative dans les communes « ordinaires » (où

102. C.E., avis du 31 mars 1971, *Doc. parl.*, Ch., 1970-1971, n° 868/12, p. 19. Le décret de la Communauté germanophone du 19 avril 2004 utilise, pour sa part, les termes « *personnes chargées de l'éducation* » - soit celles qui exercent, en droit ou en fait, l'autorité parentale ou la tutelle de l'enfant en âge scolaire -.

103. Pour des raisons évidentes liées à son statut de mineur, ses parents sont néanmoins chargés de l'exercice de ses droits. Seul l'intérêt de l'enfant devrait guider les personnes chargées de son éducation dans le choix du régime linguistique de l'enseignement qu'il suivra. Depuis la révision de l'article 22bis à la fin de l'année 2008, il s'agit d'une obligation constitutionnelle formulée sans aucune ambiguïté : « *[d] ans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale* ».

aucun droit linguistique n'est garanti) de la région de langue néerlandaise. La Communauté française dispose du même pouvoir pour la région de langue française. Et l'autorité fédérale pour les communes à régime spécial des trois régions unilingues. Les législateurs communautaires exercent leur compétence à la majorité ordinaire, tandis que le législateur fédéral doit recourir à la majorité spéciale pour les communes à facilités des régions de langue française et néerlandaise et à la majorité simple pour celles de la région de langue allemande. Il est, en outre, compétent, toujours à la majorité simple, pour l'emploi des langues en matière administrative dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Les mêmes règles s'appliquent concernant l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics, mais la Communauté germanophone est, cette fois, compétente pour les communes de la région de langue allemande¹⁰⁴.

Au vu de l'incompétence des collectivités fédérées pour se « réapproprier » – en les élargissant ou en les restreignant – les droits linguistiques décrits ci-dessus, le principal vecteur de l'évolution de leur contenu se situe dans l'interprétation qui est donnée par les juridictions de ces droits et des règles répartitrices de compétences précitées.

De manière schématique, deux sources de conflits juridictionnels ont traversé les quatre dernières décennies : l'identification des bénéficiaires des droits et la détermination de leur portée concrète. Ces polémiques n'en procèdent pas moins d'un seul vaste conflit d'interprétation, fût-ce parce qu'ils se construisent autour des mêmes dispositions constitutionnelles.

23. Durant les années 1970 et 1980, les crises politiques et les controverses jurisprudentielles ont fait la part belle au règlement d'un débat historique portant sur d'éventuels « droits linguistiques » dont disposeraient les mandataires publics. Cette première source de conflit concernait l'identification des bénéficiaires de la liberté garantie à l'article 30 de la Constitution¹⁰⁵ et de sa

104. Article 130, § 1er, 5°, de la Constitution.

105. Sur ce débat et les difficultés conceptuelles que pose la consécration d'un principe de libre choix de la langue officielle utilisée dans la sphère des relations publiques, voy. N. BONBLED et S. WEERTS, « La liberté linguistique », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, op. cit., p. 1097-1147.

conciliation avec les nouvelles données constitutionnelles. En une quinzaine d'années, une jurisprudence administrative hostile à la reconnaissance de tels droits à des mandataires publics dans l'exercice de leurs fonctions – inaugurée en 1973 par l'arrêt *Germis*¹⁰⁶ – s'est attachée à tirer toutes les conséquences d'une lecture « téléologique » des textes matérialisant deux étapes fondatrices de la fédéralisation de l'Etat¹⁰⁷ : les lois linguistiques de 1962-63 et l'adoption des articles 4 et 129 de la Constitution.

La « téléologie » dont il est question ici ne s'identifie en rien à celle classiquement évoquée lorsque des droits fondamentaux sont en jeu, c'est-à-dire l'interprétation libérale et évolutive du droit garanti et l'interprétation restrictive des exceptions qui y sont apportées. Il s'agit, au contraire, d'une interprétation visant à assurer le respect de l'unilinguisme officiel. Elle part du postulat que le Constituant a souhaité lui conférer un statut éminent, qui oblige à revoir l'interprétation de l'article 30 et de la liberté linguistique qu'il contient. Ce renversement trouverait son fondement à l'article 4 de la Constitution, « *qui a érigé en norme constitutionnelle la division du territoire en régions linguistiques qui était précédemment l'œuvre d'une loi* ». Par conséquent, selon le Conseil d'Etat, en énonçant l'existence de quatre régions linguistiques :

« le constituant a entendu non pas faire une constatation ethnographique, mais instaurer un concept juridique à l'exemple de ce qu'avait fait le législateur de 1963 ; [dans] les dispositions constitutionnelles, la 'région linguistique' s'entend non pas d'une région où une langue déterminée est usitée en fait, mais d'une région dans laquelle ou à l'égard de laquelle cette langue doit être usitée en droit ; [compte tenu de l'article 30], demeuré inchangé, cela ne saurait signifier autre chose que la région linguistique néerlandaise visée par l'article [4] (...) est la région dans laquelle et à l'égard de laquelle le néerlandais est la langue officielle, c'est-à-dire la langue qui doit être utilisée pour les 'actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires', sauf exceptions expresses à déterminer par voie de loi ou de décret (...) ; [ces] exceptions doivent toutefois conserver leur caractère exceptionnel et donc être interprétées de manière restrictive puisque le principe énoncé par l'article [4] apparaît comme une restriction à la liberté accordée au législateur ordinaire par l'article [30] et du pouvoir accordé par l'article [129] au

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

107. Cette jurisprudence s'est principalement matérialisée au travers de cinq arrêts de la IV^{ème} chambre (arrêt n° 17.414, 3 février 1976, *Deffense* ; arrêt n° 19.522, 20 mars 1979, *Carlier* ; arrêt n° 22.186, 6 avril 1982, *Verheyden* ; arrêts n° 23.282 et n° 23.283, 24 mai 1983, *Commune de Rhode-Saint-Genèse et Bautmans* ; arrêt n° 23.284, 24 mai 1983, *Commune de Kraainem et Van Campen*) et deux arrêts de la VII^{ème} chambre (arrêt n° 23.658, 8 novembre 1983, *Walraet* ; *Geuens et Michiels*, 23 décembre 1983). Cette jurisprudence a fait (et continue parfois à faire) l'objet de critiques virulentes, spécialement dans la littérature francophone.

législateur [décrétal] de régler l'emploi des langues (...), de sorte que dans l'article [4] gît la garantie constitutionnelle qui interdit au législateur d'instaurer dans une région unilingue déterminée un régime tel que la langue de cette région n'aurait plus en réalité le statut de langue officielle (...) »¹⁰⁸.

Cette interprétation exclut donc que d'autres personnes que les personnes privées (à l'exclusion des mandataires publics) se voient reconnaître des droits linguistiques, droits dont le caractère dérogatoire par rapport à l'unilinguisme de principe exige, par ailleurs, qu'ils soient interprétés restrictivement.

24. L'apparition de la Cour constitutionnelle comme nouvel acteur institutionnel durant la seconde moitié des années 1980 et le développement du contrôle de constitutionnalité des normes législatives, ont simultanément complexifié la donne et permis d'aplanir une partie de ces controverses. Les juges francophones et néerlandophones de la Cour – qui composent son siège sur une base linguistiquement paritaire –, pouvaient difficilement rester insensibles aux divergences d'interprétation précitées, tout en étant, pour leur part, institutionnellement contraints de rendre des arrêts de compromis. La contrainte a souvent abouti à des décisions extrêmement prudentes en la matière. Il n'empêche : les enseignements de ses arrêts sont loin d'être négligeables. Ils contiennent l'affirmation non ambiguë du principe de territorialité pour la réglementation de l'emploi des langues en matière administrative¹⁰⁹. Par conséquent, la protection des minorités linguistiques par la reconnaissance de droits individuels, spécifiques ou non, ne peut se faire, dans le chef des collectivités fédérées, qu'au profit des minorités présentes sur leur territoire de référence, moyennant le respect des réserves de compétences reconnues à l'autorité fédérale. Ces principes ont été régulièrement réaffirmés au cours de la décennie suivante, à la suite de la jurisprudence *Carrefour*¹¹⁰.

108. *Ibid.*, pp. 669-670.

109. E.a. C.C., arrêt n° 56/2000, 17 mai 2000, B.3. *Addé* : A. ALÉN et R. ERGEC, « Le principe de territorialité dans la jurisprudence belge et européenne – Un essai de synthèse », *J.T.*, 1998, pp. 785-790 ; J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, coll. De bevoegdheidsverdeling in het federale België, no. 12, Die Keure, 2001, spéc. pp. 146-164 ; J. CLEMENT, « Territoriality versus. Personality », in P. LEMMENS, A. ALÉN, B. de WITTE and A. VERSTICHEL (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : A Useful Pan-European Instrument?*, Antwerpen, Intersentia, 2008, pp. 51-68 ; H. VUYE, « Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State : eenduidig of meerduidig », *C.D.P.K. – Numéro spécial 10 ans*, 2007, pp. 10-36.

110. La première affaire *Carrefour* trouve son origine dans le décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année 1995. A cette occasion, le législateur introduit un crédit dans le programme « *Aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial* », destiné à subventionner une association publiant en langue française un magazine (« *Carrefour* »)

La Cour constitutionnelle reconnaît également que l'article 4 de la Constitution constitue la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue et du caractère bilingue de la région de Bruxelles-Capitale¹¹¹. Elle, émet cependant, une réserve qui diverge de l'interprétation retenue par le Conseil d'Etat : il ne peut être déduit qu'il imposerait directement des obligations en matière d'emploi des langues ou une exigence de connaissances linguistiques pour les mandataires publics¹¹². Ces mandataires ne constituent des « services » que lorsqu'ils agissent comme autorités administratives individuelles. Le Constituant a, par ailleurs, opté pour un système d'élection directe au niveau local et a expressément confié au législateur fédéral le soin de déterminer les conditions d'éligibilité.

Le législateur fédéral, traduisant le compromis politique intervenu en 1988, a répercuté cet équilibre jurisprudentiel dans la « loi de pacification »¹¹³. Ce compromis fait largement droit à la règle d'homogénéité linguistique des régions unilingues et des conséquences qui découlent du respect des lois coordonnées par les organes des collectivités locales, parmi lesquelles des obligations de connaissances linguistiques. La loi de pacification ne remet pas en cause les principaux enseignements de la jurisprudence des chambres néerlandophones du Conseil d'Etat. Au contraire, elle oblige les mandataires des communes à régime spécial, nommés ou élus, à connaître suffisamment la langue de la région. Ce faisant, le législateur n'excède pas la marge de manœuvre que lui reconnaît le droit européen¹¹⁴.

diffusé dans les communes périphériques. Voy. C.C., arrêt n° 54/96, 3 octobre 1996, B.9 : « *[i]l appartient à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, d'assurer la protection des minorités, garantie entre autres par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques* ».

111. C.C., arrêt n° 17/86, 26 mars 1986, 3.B.6

112. *Ibid.*

113. Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (*M.B.*, 13 août 1988). Sur cette loi voy. e.a. E. CEREXHE et X. DELGRANGE, « Les connaissances linguistiques des mandataires communaux », *J.T.*, 1989 et ss. ; J. CLEMENT, « Constitutionele beoordeling van de wet van 9 augustus 1988 over taalkennis van gemeentelijke overheids mandatarissen », *R.W.*, 1988-89, pp. ; A. BEIRLAEN, « Recente ontwikkelingen in verband met het faciliteitenprobleem », *ibid.*, pp. 59-75.

114. Cette conclusion pouvait déjà s'autoriser des considérations de la Cour européenne des droits de l'homme dans *Affaire linguistique belge* (1968) sur l'unilinguisme en matière d'enseignement. Elle est expressément admise depuis l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt* (1987) dans lequel la Cour reconnaît aux Etats une large marge d'appréciation pour organiser leurs systèmes électoraux et affirme qu'il n'est pas déraisonnable qu'un régime électoral entraîne, pour les minorités linguistiques, la nécessité d'accorder

En validant sans réserve le contenu de la loi de pacification en 1990, puis en précisant le sort réservé aux interventions des conseillers communaux dans la langue minoritaire en 1998¹¹⁵, la Cour constitutionnelle a plus ou moins mis fin à la controverse jurisprudentielle.

25. A cette controverse sur les bénéficiaires des droits linguistiques a succédé, depuis une quinzaine d'années, un autre conflit d'interprétations se déployant au sein des lois linguistiques. Il concerne, cette fois, la portée *ratione materiae* des droits spécifiques qu'elles garantissent. La controverse se cristallise désormais autour de la récurrence avec laquelle un membre de la minorité linguistique doit manifester sa volonté que l'administration utilise cette langue lorsqu'il s'adresse à elle. Selon le Gouvernement flamand, cette volonté doit être manifestée de manière répétée et continue, lors de chaque « interaction » avec l'administration locale et régionale. Pour les autorités francophones – régionale et communautaire –, une seule notification de cette volonté doit suffire à ouvrir les droits garantis, de manière définitive, sauf si la personne elle-même change d'avis. Il reviendrait donc aux services concernés, sur la base des informations à leur disposition (correspondance antérieure, ...), d'utiliser la langue du citoyen lorsque la loi le leur permet et, par exemple, de lui envoyer d'office les documents dans cette langue.

Cette controverse découle directement d'un contentieux herméneutique plus vaste qui porte sur le caractère temporaire ou pérenne des « facilités » accor-

leurs voix à des personnes aptes et prêtes à user de la langue officielle de leur région (Cour eur. D.H., *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, arrêt du 2 mars 1987, §§ 54 et 57). Dans son arrêt *Podkolzina c. Lettonie* du 9 avril 2002, la Cour a confirmé la *légitimité* de cet objectif. Bien qu'échouant, *in fine*, à satisfaire au test de proportionnalité (§ 36), les dispositions permettant de vérifier la maîtrise suffisante de la langue officielle dans le chef des candidats aux élections parlementaires poursuivent un objectif légitime et constituent une restriction admissible au droit de vote et d'éligibilité tels que garantis par l'article 3, du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne (§§ 33-34). Si tel est le cas s'agissant d'une assemblée législative souveraine, *a fortiori* devrait-il en aller de même dans le chef de mandataires – élus ou non – d'une collectivité décentralisée auxquels une obligation de connaissance de la langue officielle de la région est imposée. En tout état de cause, pour ce qui concerne le droit européen des droits de l'Homme, l'article 3 du Protocole n° 1 ne s'applique pas aux conseils communaux, qui ne sont pas des assemblées législatives (e.a. Comm. eur. D.H., *Clerfayt, Legros et autres c. Belgique*, décision du 17 mai 1985). Il n'est d'aucun secours pour les mandataires locaux, à la différence sans doute de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales qui, si elle devait être ratifiée par la Belgique, obligerait à nuancer cette conclusion.

115. C.C., arrêt n° 26/98, , B.3.4: « l'obligation d'utiliser, dans les communes périphériques, la langue de la région au cours des séances du conseil communal s'applique exclusivement au bourgmestre et aux autres membres du collège des bourgmestre et échevins et ne s'applique donc pas aux autres membres du conseil communal ».

dées dans les communes homonymes. Les deux camps affirment trouver des arguments soutenant leur thèse dans les travaux préparatoires des lois linguistiques et de la révision constitutionnelle de 1970. Les partisans de la première thèse - qui ne trouve aucun appui dans les textes de loi - invoquent l'esprit qui aurait présidé à l'élaboration des lois linguistiques et aux réformes de l'Etat postérieures et la volonté du Constituant de mettre en place un multilinguisme de juxtaposition - garantissant des « aires de sécurité linguistique » - renforçant l'unilinguisme régional. Ces droits viseraient à favoriser l'« intégration » des personnes établies en région de langue néerlandaise et ne maîtrisant pas la langue officielle. Ils seraient, par conséquent, nécessairement voués à s'éteindre une fois cet objectif « assimilationniste » atteint. En tant que dérogation à la règle de l'unilinguisme, ils doivent s'interpréter de manière stricte. Les partisans de la seconde thèse se réfèrent au texte des dispositions en jeu, à la formulation des droits reconnus qui ne portent nulle restriction de ce type. Parmi ceux-ci, d'aucuns estiment que ces droits devraient d'ailleurs s'interpréter largement, eu égard au principe de liberté découlant de l'article 30 de la Constitution. Ces droits auraient constitué le pendant du compromis historique des années 1960 : la « contrepartie » permanente et consubstantielle à la « fixation définitive » de la frontière linguistique et, plus tard, de l'« intégration » des communes périphériques au territoire administratif de la région de langue néerlandaise.

26. Les débats judiciaires autour de la question de la récurrence des demandes devant être formulées pour bénéficier des droits linguistiques trouvent leur origine dans les circulaires administratives dites *Peeters* et *Martens*.

Une première circulaire est adoptée le 16 décembre 1997, par le Ministre des Affaires intérieures du Gouvernement flamand L. Peeters¹¹⁶. Elle concerne l'emploi des langues dans les administrations locales de la région de langue néerlandaise. Elle est adressée aux gouverneurs des provinces flamandes et transmise aux collèges communaux. Elle est ensuite complétée par la circulaire BA-98/03 du Ministre de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale L. Martens qui énonce des instructions similaires pour l'emploi des langues

116. Omzendbrief BA 97/22 van 16 december 1997 betreffende het taalgebruik in gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied. (<http://binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/omzendbrieven/omz16.12.1997.htm>).

par les Centres publics d'action sociale¹¹⁷. Ces circulaires entendent clarifier ce qui constituerait une application « correcte » des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative et se donnent pour justification l'existence d'une « pratique statique » voulant qu'un habitant qui a sollicité des documents en néerlandais – parfois des décennies auparavant –, soit servi dans cette langue « jusqu'à la fin de ses jours »¹¹⁸. Cette pratique ne s'accorderait pas avec la portée « dynamique »¹¹⁹ de l'expression « selon le désir de l'intéressé »¹²⁰ que contiennent les lois coordonnées. Il est, dès lors, attendu des gouverneurs qu'ils fassent, en tant que première autorité de tutelle des pouvoirs locaux, une « observation rigoureuse » (*stipte naleving*) de la législation linguistique.

Les instructions contenues dans les deux circulaires, et surtout la condition à laquelle elles soumettent le bénéfice des droits linguistiques – la réitération expresse d'une volonté en ce sens à chaque nouvelle interaction entre l'administré et le service concerné¹²¹ – ont déclenché un contentieux mettant une nouvelle fois aux prises les représentants politiques des deux grandes communautés du pays. Leurs promoteurs considèrent qu'il n'y a là rien d'autre qu'une conséquence nécessaire de la priorité de la langue administrative de la région, du caractère dérogatoire des droits linguistiques et de la nature extinctive de celles-ci. Leurs détracteurs soutiennent qu'à supposer que les droits prévus par les lois linguistiques doivent s'interpréter restrictivement – *quod non* –, la circulaire contestée n'en ajoute pas moins une restriction qui n'y figure pas. Ce faisant, elles modifient ces lois en violation de la compétence fédérale pour l'emploi des langues dans les communes à statut spécial.

27. En 1998, le Conseil d'Etat refuse de suspendre l'exécution de la circulaire critiquée, à défaut de démonstration par la commune requérante d'un

117. Omzendbrief WEL-98/01 van 3 februari 1998 betreffende het taalgebruik in de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van het Nederlandse taalgebied. (<http://binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/omzendbrieven/omz3.2.1998.htm>).

118. Note du Ministre des Affaires intérieures, citée in C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 75.039, du 10 juillet 1998, p. 3.

119. *Ibid.*

120. Pour les communes périphériques, voy. spéc. lois coordonnées, art. 26 et 28.

121. La circulaire donne l'exemple concret de l'avertissement-extrait de rôle. Les administrés qui ont sollicité un exemplaire français d'un document sont, ultérieurement, à nouveau interpellés en néerlandais. Ils peuvent alors, pour autant que nécessaire, requérir une nouvelle fois un formulaire en français (voy. la circulaire précitée, *sub* l.3).

risque de préjudice grave et difficilement réparable¹²². La commune soulignait notamment que le revirement dans l'interprétation des modalités concrètes de mise en œuvre des facilités linguistiques allait générer une augmentation de la charge de travail – puisqu'elle pouvait auparavant se contenter d'une manifestation de volonté unique – et augmenter le besoin en personnel administratif. Le Conseil d'Etat juge « incontestable » que ce changement aura une série de conséquences sur le travail quotidien des administrations. Ces services pourraient être contraints, en raison d'une nouvelle manifestation de volonté du particulier à devoir réécrire certains documents¹²³. Il estime que la partie requérante n'apporte cependant aucune donnée concrète permettant de se faire une idée du volume de travail que représente une telle réorganisation¹²⁴.

Plus de six années s'écoulaient avant que la haute juridiction Conseil d'Etat se prononce, dans cinq arrêts du 23 décembre 2004, sur l'ensemble des recours initiés par des habitants des communes périphériques, ainsi que par certaines communes et C.P.A.S. Il les juge irrecevables pour défaut d'intérêt à agir¹²⁵. Il estime que si des circulaires ministérielles ne peuvent, en principe, être l'objet d'un recours en annulation – puisqu'elles n'ont pas la capacité de modifier l'ordre juridique –, celles attaquées en l'espèce visent l'application des lois linguistiques et ont pour but de mettre fin à une pratique administrative fondée sur une interprétation de leur contenu prétendument erronée. Cependant, il appert qu'une autre interprétation des dispositions légales et une pratique administrative concordante existaient depuis longtemps. Et au vu de leur portée générale et de leur caractère contraignant, ces circulaires ne peuvent pas être écartées de la catégorie des actes annulables¹²⁶. Le Conseil d'Etat considère, par conséquent, qu'il n'a guère d'autre possibilité que d'examiner la conformité de ces interprétations divergentes, pour pouvoir se prononcer sur la recevabilité du recours. Par ailleurs, l'existence

122. Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 17, § 2, al. 1^{er}.

123. C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 75.039, du 10 juillet 1998, 6.3.4.2.

124. *Ibid.*, 6.3.4.3.

125. C.E., arrêt *Commune de Kraainem*, n° 138.860 ; arrêt *Grégoire*, n° 138.861 ; arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 138.862 et arrêt *Bolle, Buytaers et Lenders*, n° 138.863, du 23 décembre 2004 ; arrêt *C.P.A.S. de Linkebeek et Coppette*, n° 138.864, du 23 décembre 2004. Sur cet arrêt ainsi que les quatre autres cités à la note précédente, voy. e.a. J. CLEMENT, « Omzendbrief-Peeters : Raad van State bevestigt institutionele basisgegevens van het land », *T.B.P.*, 2005, pp. 57-65 ; *Id.*, « Waarom de Grondwetgever geen etnograaf is », *C.D.P.K.*, 2005, pp. 414-421.

126. C.E., arrêt *Commune de Kraainem*, n° 138.860, du 23 décembre 2004, § 4.2 ;

d'un intérêt au recours est liée à la légitimité de la pratique administrative et de l'interprétation sur laquelle elle repose, que la requérante souhaite voir maintenues¹²⁷. Le traitement des exceptions soulevées par la Région et la Communauté flamande nécessite, donc, d'examiner ces interprétations concurrentes des lois coordonnées¹²⁸.

Les parties requérantes soulignaient que leur interprétation, et la pratique qui y est attachée, sont établies par l'article 129, § 2, 1^{er} tiret, de la Constitution et que, partant, elles ne pouvaient plus être modifiées qu'en recourant à une loi spéciale. Le Conseil d'Etat rejette cette thèse. La disposition précitée – jugée « claire » dans sa formulation – ne fait allusion qu'aux règles sur l'emploi des langues en matière administrative : elle ne s'applique pas à une interprétation déterminée, même prétendument univoque, qui en serait donnée. En tout état de cause, il n'est pas démontré que les circulaires avaient pour but de modifier le texte même des lois coordonnées¹²⁹. Les requérantes soutenaient également que les lois coordonnées obligerait les administrations locales à utiliser la langue du particulier, pour autant que celle-ci soit le néerlandais ou le français. Les communes périphériques auraient toujours interprété les expressions « la langue que l'intéressé utilise » (article 25 des lois coordonnées) et « selon le désir de l'intéressé » (articles 26 et 28 des lois coordonnées) comme n'impliquant pas systématiquement d'employer d'abord le néerlandais, à tout le moins lorsque le service sait que la langue de la personne est le français.

En ce qui concerne les « rapports avec les particuliers », le Conseil d'Etat conclut que la circulaire Peeters entend s'ériger contre la pratique consistant, sur la base de l'une ou l'autre forme d'inscription, à utiliser en permanence le français sans que son emploi ne soit sollicité par une demande expresse et répétée. A l'inverse, elle ne semble pas vouloir empêcher qu'une administration réponde en français à un courrier envoyé dans cette langue ou qu'un dossier ouvert à la suite de ce courrier soit traité en français. La circulaire ne contiendrait, donc, aucune interprétation des termes « la langue que l'intéressé utilise » qui rentrerait dans le cadre du litige¹³⁰. En ce qui concerne

127. *Ibid.*, § 4.3.

128. *Ibid.*, § 4.4.

129. *Ibid.*, § 4.4, *in fine*.

130. C.E., arrêt *Commune de Kraainem*, n° 138.860, du 23 décembre 2004, § 4.5.

les « certificats, déclarations et autorisations » et les « actes », le Conseil d'Etat considère que la portée des dispositions législatives doit être envisagée dans le contexte plus large de la réglementation linguistique en Belgique. Il juge que, pour être admissible, l'interprétation des droits linguistiques doit se conformer au statut préférentiel de la langue néerlandaise dans les communes concernées. L'interprétation « large » soutenue par les requérantes et la pratique administrative qu'elle fonde aboutiraient à un « système de bilinguisme », par lequel la préférence linguistique des personnes est reprise dans des fichiers. L'intérêt que les requérantes pourraient avoir au recours repose par conséquent sur une interprétation irréconciliable avec les lois coordonnées, alors que, l'interprétation exprimée par les circulaires serait compatible avec les termes « selon le désir de l'intéressé »¹³¹.

28. Deux affaires introduites suite aux élections fédérales du 18 mai 2003 allaient ultérieurement ramener la circulaire Peeters au centre de débats juridictionnels. Ce n'est cependant plus la circulaire elle-même qui faisait l'objet des recours en annulation, mais bien deux arrêtés du Ministre flamand des Affaires Intérieures qui en appliquaient le contenu dans le domaine des opérations électorales. Les faits portaient sur une série de décisions adoptées par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Wezembeek-Oppem, en vue de la préparation des élections. En vue des élections à venir, le Ministre avait expressément requis que la législation linguistique soit appliquée strictement et que les convocations soient uniquement envoyées en néerlandais. Sur demande individuelle expresse, une traduction française était mise à la disposition des administrés¹³². Le Collège préféra toutefois s'en tenir aux instructions émanant du Ministre fédéral des Affaires intérieures, selon lesquelles les convocations devaient être dressées dans la langue du particulier¹³³.

La commune développait deux moyens devant le Conseil d'Etat. Le premier invoquait, principalement, l'article 129, § 2, de la Constitution. S'agissant des élections fédérales, l'autorité communale, en tant qu'autorité déconcentrée agissant dans une matière d'intérêt général, devait suivre les lignes directrices

131. *Ibid.*

132. C.E., arrêt *Commune de Wezembeek-Oppem*, n° 184.353, du 19 juin 2008, § 1.

133. Circulaire ministérielle du 16 avril 2003, Instructions administratives aux présidents des bureaux de vote utilisant le vote automatisé, *Mon. b.*, 18 avril 2003. Voy. dans le même sens la circulaire ministérielle du 4 août 1987 (*Mon. b.*, 14 août 1987).

données par le Ministre fédéral. Et seul le législateur fédéral serait compétent, à la majorité spéciale, pour régler l'emploi des langues dans une commune périphérique¹³⁴. Le second moyen reposait principalement sur une violation alléguée de l'article 25 des lois coordonnées.

Le Conseil d'Etat juge les deux moyens non fondés. La circulaire tend à mettre fin à une pratique qui heurte la Constitution et le statut préférentiel qu'elle confère, dans les communes périphériques, à la langue néerlandaise, dont il se déduit une « interprétation nécessairement restrictive » du droit d'y employer le français¹³⁵. L'interprétation donnée par la circulaire est compatible avec la législation linguistique en matière administrative. Quant à la réserve de compétence formulée par l'article 129 au profit de l'autorité fédérale, le Conseil d'Etat renvoie à ses arrêts de 2004. Cet article ne vise que les « règles » relatives à l'emploi des langues en matière administrative, ce qui n'inclurait pas leur interprétation, et de toute manière la circulaire ne semble pas avoir « pour but de modifier le texte même des [lois coordonnées] »¹³⁶. La compétence exclusive de l'autorité fédérale pour « régler » ne ferait pas obstacle à ce que la Communauté flamande « interprète » l'article 25 des lois coordonnées différemment d'un membre du gouvernement fédéral¹³⁷.

Le Conseil d'Etat juge donc l'interprétation donnée aux lois coordonnées par le Gouvernement flamand compatible avec la législation fédérale. Il confirme l'ancrage constitutionnel (articles 4 et 129) de l'interprétation restrictive des droits linguistiques, conforme au statut préférentiel de la langue officielle dans les communes des régions unilingues. L'interprétation donnée par la circulaire attaquée est bien compatible avec les lois coordonnées. Toute autre interprétation aboutirait à la mise en place de fichiers ou de listes reprenant l'appartenance linguistique de ces personnes, ce qui contredirait le droit à la vie privée.

134. C.E., *Commune de Wezembeek-Oppeem*, § 17.

135. *Ibid.*, § 21.

136. *Ibid.*, § 22.

137. *Ibid.*, § 22, *in fine*.

Conclusion

Au terme de ce long parcours juridictionnel, il se confirme que si les droits des minorités linguistiques ont initialement façonné l'élaboration de certaines règles répartitrices de compétences au sein de l'Etat fédéral belge, sans être inscrits pour autant dans la Constitution, ce « modèle » a pour conséquence que la seule manière d'infléchir la portée des droits se trouve aujourd'hui dans l'interprétation des règles répartitrices de compétences. Dans cette optique, les droits des minorités sont condamnés à n'apparaître que comme autant de dérogations à un unilinguisme de principe (plutôt que des droits individuels d'interprétation libérale et évolutive), et par ce fait à être interprétés de manière toujours plus restrictive. Le Conseil d'Etat, sans se départir de sa ligne jurisprudentielle antérieure, avalise la lecture des droits linguistiques défendue par le Gouvernement flamand. Le gouvernement d'une communauté peut ainsi interpréter « différemment » les dispositions matérielles des lois coordonnées que le gouvernement fédéral.