

## Examen Périodique Universel (EPU) – 38e session – Belgique

### **Contribution de la Coalition des Associations Francophones de Flandre et de l'Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités (CAFF-ADHUM) pour le troisième EPU de la Belgique**

Document approuvé le 12 octobre 2020

Soumission conjointe de :

- **Action Fouronnaise** : asbl fondée le 25 octobre 1977, ayant pour objet de veiller au respect et à une égalité au niveau des droits humains, linguistiques et culturels des francophones de l'entité des Fourons, Vogelstang 7 à 3790 Fouron-St-Martin, tél : +32 (0)4.381.04.00, courriel : [info@action-fouronnaise.be](mailto:info@action-fouronnaise.be), site : <https://www.action-fouronnaise.be>
- **Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités (ADHUM)** : asbl fondée le 30 août 2013, ayant pour objet de promouvoir et défendre les droits humains et des minorités, Rue Joseph II 18 à 1000 Bruxelles, tél : +32 (0)494.14.04.04, courriel : [e.libert@avocat.be](mailto:e.libert@avocat.be)
- **Association pour la Promotion de la Francophonie en Flandre (APFF)** : asbl fondée le 12 août 1998, ayant pour objet la promotion de la langue et de la culture françaises en Flandre, Avenue de Broqueville 268 bte 12 à 1200 Bruxelles, tél : +32 (0)59.23.77.01, courriel : [apff@francophonie.be](mailto:apff@francophonie.be), site : <http://www.francophonie.be/ndf>
- **Citoyens de Zaventem** : asbl fondée le 13 décembre 2013, ayant pour objet de veiller au respect des droits linguistiques et culturels des habitants de Zaventem et des communes de la Périphérie, Tomberg 123 à 1200 Bruxelles, tél : +32 (0)474.88.82.10, courriel : [info@citoyensdezaventem.be](mailto:info@citoyensdezaventem.be), site : <http://www.citoyensdezaventem.be>
- **Ronse bilingue – Renaix tweetalig** : association de fait fondée le 29 août 2019, ayant pour objet le respect des facilités linguistiques, Rue du soleil 379 à 9600 Renaix, tél : +32 (0)499.41.82.27, courriel : [patrick.vanoverveldt@hotmail.com](mailto:patrick.vanoverveldt@hotmail.com), facebook : <https://www.facebook.com/groups/2617582401659871/>

**Personne de contact** : Edgar Fonck  
Spreeuwenlaan 12, B-8420 De Haan, Belgium,  
tél : +32 (0)479.35.50.54  
courriel : [edgar.fonck@gmail.com](mailto:edgar.fonck@gmail.com)  
site : <http://www.francophonie.be/caff-adhum>

**English summary on page 11**

## INTRODUCTION

En Flandre, région unilingue flamande située au nord de la Belgique, plus de 300.000 citoyens ont pour langue maternelle le français<sup>1</sup>.

Cette minorité francophone en Flandre (5% de la population) n'est pas reconnue comme telle, ni protégée par la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, que la Belgique n'a toujours pas ratifié à ce jour, depuis sa signature le 31 juillet 2001.

En l'absence de droits reconnus, notamment de disposer de subventions pour leurs activités culturelles, et soumis de manière continue aux tracasseries administratives imposées par la Région Flamande tant dans les communes à statut linguistique spécial (les communes à facilités) que dans les communes dites « sans facilités », les francophones de Flandre se sentent menacés d'assimilation forcée.

Pour obtenir enfin la reconnaissance et la protection de leurs droits culturels et linguistiques, les francophones de Flandre appellent à l'aide la Communauté internationale. Celle-ci ne peut rester indifférente à cette situation et tolérer que certains droits de l'homme (notamment ceux des minorités nationales) ne s'appliquent pas dans une partie de la Belgique.

## METHODOLOGIE

Ce rapport est le fruit du travail de la coalition de 4 associations représentatives de l'ensemble des francophones de Flandre, en ce compris la périphérie de Bruxelles, l'entité des Fourons et la ville de Renaix, ainsi que de l'Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités.

Présentes sur le terrain, les associations qui composent la CAFF-ADHUM, interviennent régulièrement dans les médias belges et étrangers pour dénoncer la situation de la minorité francophone en Flandre. Elles suivent attentivement les débats parlementaires. Elles participent également aux travaux de l'ONU et d'autres organisations vouées à la protection et à la promotion des droits humains.

L'expérience engrangée depuis plus de 20 ans est à l'origine du présent rapport.

## I. PROTECTION DES MINORITES NATIONALES

1. En 2001, la Belgique a signé la convention cadre pour la protection des minorités nationales, assortie de deux déclarations ; 19 ans plus tard, et malgré les recommandations répétées du Conseil de l'Europe et les recommandations faites par l'ONU dans le cadre des Examens périodiques universels de 2011 et de 2016, ladite convention n'a toujours pas été ratifiée.
2. Par sa première déclaration, le gouvernement belge déclara que ses dispositions de droit interne prévaudraient sur la convention-cadre.
3. Il fut immédiatement contré par le Conseil de l'Europe, dans sa résolution 1301 prise l'année suivante, le 26.09.2002, qui considéra celle-ci comme une réserve incompatible avec le droit international des traités.

---

<sup>1</sup> d'après l'« Etude sur la pratique du français par les habitants de Flandre » (p. 24), réalisée par Dedicated Research en septembre 2009, en l'absence de recensement linguistique, <http://www.francophonie.be/ndf/main/pdf/rapportdr.pdf>  
Cette estimation est confirmée par la « Nieuwe Encyclopedie van de Vlaamse Beweging », Lannoo, 1998, qui précise :  
« En Flandre, il y a, depuis des siècles, une petite partie de la population qui est francophone. »

4. Par sa deuxième déclaration, la Belgique a déclaré qu'elle confierait à la conférence interministérielle de politique étrangère (la CIPE) le soin de définir la notion de minorité nationale.

5. Les travaux de cette conférence n'ont jamais abouti, mais, très heureusement, le Conseil de l'Europe, dans sa résolution 1301 du 26.09.2002, a rendu vain, parce que devenu désormais sans objet, le recours aux travaux de la conférence interministérielle ; en effet, le Conseil de l'Europe, mieux que de définir le concept de minorité nationale a désigné quelles étaient les minorités nationales à protéger en Belgique.

6. Ainsi, au point 18 de la résolution 1301<sup>2</sup>, sur base des travaux de la Commission de Venise, il a été stipulé explicitement que « *L'assemblée estime que les groupes suivants sont à considérer comme des minorités en Belgique dans le contexte de la Convention-cadre : au niveau de l'Etat, la communauté germanophone ; au niveau régional, les francophones vivant dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue allemande et les néerlandophones et germanophones vivant dans la région de langue française* ».

7. Il convient également de se référer à la résolution du parlement européen du 07.02.2018 sur la protection et la non-discrimination des minorités dans les états membres de l'Union européenne (2017/2937)<sup>3</sup>, laquelle précise (pt 14.) que le Parlement engage tous les états membres à signer, à ratifier et à assurer l'application de la convention cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales.

8. La solution à ce dossier, ne peut plus être indéfiniment, tenue en suspens. A la longue, les francophones de Flandre éprouvent des difficultés pour exercer leur langue maternelle et participer activement à leur culture, et ce d'une manière totalement injustifiée. Pour eux, il devient de plus en plus difficile de vivre en symbiose avec leur identité profonde.

9. Il n'est pas acceptable par ailleurs que les Francophones de Flandre ne puissent pas bénéficier d'une représentation parlementaire garantie au Parlement flamand alors que la minorité néerlandophone de Bruxelles bénéficie d'une représentation garantie au Parlement régional bruxellois (17 sièges sur 89, soit 20%) alors que les Francophones de Flandre sont plus nombreux que les Flamands de Bruxelles !

10. Enfin, la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités et d'autres acteurs des droits de l'homme ont insisté régulièrement sur « *l'importance de disposer de données ventilées pour la mise en œuvre et la surveillance des droits des personnes appartenant à des minorités* »<sup>4</sup>. Ce qui serait possible si l'on rétablissait le volet linguistique du recensement décénal, qui n'est plus autorisé depuis... une loi de 1961, là aussi sous pression de la Flandre.

**11. RECOMMANDATION N° 1 : Ratifier sans réserve et sans nouveaux délais, avec l'assentiment du Parlement belge et des parlements régionaux et communautaires, y compris celui de la Région flamande, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, conformément à la résolution 1301 du Conseil de l'Europe.**

**12. RECOMMANDATION N° 2 : Garantir, dès les prochaines élections régionales, une représentation minimale de la minorité francophone au Parlement flamand.**

---

<sup>2</sup> <https://pace.coe.int/fr/files/17048>

<sup>3</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0032\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0032_FR.pdf)

<sup>4</sup> A/HRC/37/26

13. **RECOMMANDATION N° 3 : Rétablir le volet linguistique dans le recensement décennal de la population, interdit depuis une loi belge de 1961.**

**II. PROTOCOLE N° 12**

14. Le protocole N° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme constitue un des instruments internationaux les plus performants dans la lutte contre les discriminations de quelque nature que ce soit et ce, tant par sa clarté que par l'efficacité de sa mise en œuvre, puisqu'il est de nature à sortir ses effets directement dans l'ordre juridique interne des pays l'ayant ratifié, en manière telle que leurs citoyens peuvent en revendiquer directement l'application devant leurs juridictions nationales.

15. Ainsi, l'article 1 du protocole 12 dispose : « *La jouissance de tout droit prévu par la loi, doit être assurée sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou tout autre situation.* »

16. Bien qu'ayant signé ce protocole le 04.11.2000, le Belgique est en défaut persistant, depuis bientôt 20 ans, de ratifier ledit protocole, le rendant ainsi de nul effet en Belgique, alors que, toutes les assemblées parlementaires belges l'ont approuvé, à l'exception du parlement flamand qui s'y refuse toujours obstinément.

17. Ainsi, les entités fédérées, qui disposaient déjà d'une législation anti-discrimination, ont toutes donné leur assentiment ou introduit leurs projets normatifs d'assentiment, chaque fois sans la moindre réserve. Le Parlement wallon l'a fait le 18 novembre 2003, le Parlement de la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles) le 21 avril 2004, la Commission communautaire française de la Région bruxelloise (ndlr: Parlement francophone bruxellois) le 15 mai 2003, la Commission communautaire commune de la Région bruxelloise le 5 décembre 2002 et le Parlement de la Communauté germanophone le 18 février 2002. Le Parlement flamand quant à lui, a introduit son projet de décret d'assentiment le 8 octobre 2008, mais ne l'a toujours pas adopté, pas moins de douze ans plus tard.

18. Dans le rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universelle de la Belgique en janvier 2016, le ministre belge des affaires étrangères, avait indiqué que le protocole 12 visant à éliminer toutes les discriminations, n'avait pas encore pu être ratifié par la Belgique parce que la Région flamande, qui constitue une des entités fédérées belges, ne l'avait pas encore ratifié souhaitant attendre la jurisprudence de la Cour européenne concernant sa portée.

19. Depuis lors, la Région flamande, dont le parlement a pourtant un texte prêt à la ratification depuis 2008, n'a fait aucune avancée en ce sens et ce, alors que, d'une part, le Conseil d'Etat belge, n'a exprimé aucune objection quant à la ratification dudit protocole par les entités fédérées et que, d'autre part, la Cour européenne des droits de l'homme n'a jamais interprété restrictivement un texte aussi clair que celui du protocole 12, destiné précisément à compléter et à améliorer l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

20. On relèvera enfin que la résolution du parlement européen du 07.02.2018 sur la protection et la non-discrimination des minorités dans les états membres de l'Union européenne (2017/2937)<sup>5</sup>, laquelle précise (14.) que le Parlement engage tous les états membres à signer, à ratifier et à assurer l'application du protocole n° 12 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

21. **RECOMMANDATION N° 4 : Ratifier sans délai le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme.**

---

<sup>5</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0032\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0032_FR.pdf)

### III. INSTITUT NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME (INDH)

22. Lors de son deuxième Examen Périodique Universel (EPU) en 2016, plus d'une trentaine d'Etats ont recommandé à la Belgique d'accélérer la création d'un institut national des droits de l'homme (INDH) conformes aux principes de Paris.

23. L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, l'INDH belge, a été créé par la loi du 12 mai 2019, avant les dernières élections fédérales en Belgique et vient d'être installé. Il n'offre malheureusement pas d'avancée en matière de lutte contre les discriminations linguistiques. En effet, l'Institut ne traitera pas des plaintes individuelles.

24. La CAFF-ADHUM, en dépit de sa satisfaction à voir enfin un INDH créé en Belgique, déplore le fait que la société civile n'ait pas été réunie pour examiner le texte de la loi en projet avant qu'elle ne soit adoptée. La Belgique avait pourtant accepté la recommandation de la Pologne « *d'associer la société civile au processus de suivi et de mise en œuvre des recommandations issues de l'EPU* ». Contrairement à l'engagement pris lors de notre visite au Cabinet du ministre de la Justice, le 30 avril 2018, la société civile n'a pas été réunie pour discuter du texte de ce projet de loi.

25. Deux comités de l'ONU se sont récemment inquiétés des lacunes du futur INDH belge.

26. Dans le cadre de l'examen du sixième rapport périodique de la Belgique<sup>6</sup>, le Comité des droits de l'homme (CCPR) s'est interrogé, en octobre 2019, sur la coordination entre les institutions sectorielles de droits de l'homme et le nouvel Institut fédéral.

27. Le Comité recommande à la Belgique de donner à l'Institut « *un mandat global et tous les moyens nécessaires afin d'accomplir pleinement son mandat, y compris la possibilité de recevoir des plaintes* ».

28. Lors de l'examen du cinquième rapport périodique de la Belgique<sup>7</sup>, le Comité des Droits Economiques Sociaux et Culturels (CESCR) s'est, quant à lui, dit « *préoccupé par le fait que le mandat de l'Institut fédéral des droits de l'homme est, pour l'instant, limité au plan fédéral et par l'absence de compétences à recevoir des plaintes individuelles* ».

29. Le Comité recommande à l'Etat belge d'élargir le mandat de l'institution nationale des droits de l'homme, en conformité avec les Principes de Paris, qui s'appliquerait à l'Etat fédéral et aux Régions. Il encourage également l'Etat belge à examiner la possibilité de doter l'Institut de la capacité de recevoir et d'examiner des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles.

30. **RECOMMANDATION N° 5 : Permettre à l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains de recevoir et d'examiner des plaintes et requêtes individuelles.**

### IV. DISCRIMINATIONS LINGUISTIQUES

31. Depuis les lois antidiscrimination de 2007, la langue figure comme l'un des motifs de discrimination contre lequel la loi entend lutter<sup>8</sup> (article 3). Le législateur belge a confié au Centre interfédéral pour l'égalité des chances (appelé UNIA) la mission de veiller à la bonne application de la loi anti-discrimination.

---

<sup>6</sup> CCPR/C/BEL/CO/6, par. 9 et 10

<sup>7</sup> E/C.12/BEL/CO/5, par. 7 et 8

<sup>8</sup> [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007051035&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007051035&table_name=loi)

32. Il a été néanmoins fait exception à cette compétence pour les contentieux ou litiges fondés sur une discrimination fondée sur la langue. L'article 29 §2 de la loi prévoit que le Roi (c'est-à-dire le pouvoir exécutif fédéral, représenté par le Gouvernement fédéral) doit désigner l'organe qui sera compétent pour les discriminations fondées sur la langue, disposition qui n'a jamais été mise en application.

33. De ce fait, UNIA (ndlr : Le Centre interfédéral belge pour l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations) ne peut traiter les signalements lorsque la discrimination est fondée sur la langue. UNIA a expliqué, au Parlement fédéral, recevoir en moyenne 135 signalements par an concernant le critère de la langue. Les victimes de discriminations linguistiques sont toujours livrées à elles-mêmes.

34. Dans le premier rapport d'évaluation des lois antidiscrimination de 2007<sup>9</sup>, les experts, présidés par Françoise Tulkens – qui fut juge belge à la Cour Européenne des droits de l'homme de 1998 à 2012 – pointent du doigt l'absence d'organe compétent pour traiter des discriminations linguistiques. *« L'article 29 §2 de la loi confie au Roi le soin de désigner l'organe qui sera compétent pour les discriminations fondées sur la langue. Or, à ce jour, cette désignation n'est toujours pas intervenue. Partant, les victimes d'une discrimination fondée sur la langue ne peuvent, contrairement aux victimes de discrimination liée aux autres motifs mentionnés dans la législation, bénéficier de l'aide, d'informations et de conseils d'une institution publique spécialement créée à cette fin. »*

35. Après avoir rappelé, d'une part, qu'UNIA ne peut intervenir en cas de discrimination linguistique et, d'autre part, qu'en cas de discrimination ayant trait à la fois à la langue et à un autre motif, il est fait abstraction de la dimension linguistique, les experts déclarent : *« il convient de remédier à cette incohérence du dispositif de protection contre les discriminations, qui crée une inégalité entre les victimes »*. Ils recommandent de *« mettre à exécution l'article 29 §2 de la loi antidiscrimination et de désigner un organisme de promotion de l'égalité de traitement compétent pour le motif de la langue »*.

36. A l'occasion du cinquième rapport périodique de la Belgique<sup>10</sup>, le Comité des Droits Economiques Sociaux et Culturels (CESCR) a demandé à la Belgique *« de mettre en oeuvre les recommandations émises par la Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations. Il lui recommande également de désigner un organe responsable de traiter les plaintes de discrimination fondée sur la langue »*.

37. **RECOMMANDATION N° 6 : Désigner l'organe compétent pour les discriminations fondées sur la langue, tel que prévu par la loi antidiscrimination du 10 mai 2007 en son article 29 § 2.**

## V. ACCES A L'ENSEIGNEMENT FRANCOPHONE

38. Le 23 juillet 1968, un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>11</sup> avait épinglé le non respect de la Convention européenne des droits de l'Homme par une disposition de la législation linguistique belge en matière administrative. Dans l'affaire dite « du régime linguistique de l'enseignement en Belgique », la Cour avait jugé que l'article 7, §3, de la loi belge du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative *« n'était pas conforme aux exigences de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme combiné avec la première phrase de l'article 2 du Protocole additionnel, en tant qu'il empêche certains enfants, sur le seul fondement de la résidence de*

---

<sup>9</sup> [https://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingenadvies/Commission\\_dévaluation\\_de\\_la\\_législation\\_fédérale\\_relative\\_à\\_la\\_lutte\\_contre\\_les\\_discriminations.pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingenadvies/Commission_dévaluation_de_la_législation_fédérale_relative_à_la_lutte_contre_les_discriminations.pdf)

<sup>10</sup> E/C.12/BEL/CO/5, par. 18 et 19

<sup>11</sup> [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{"itemid":\["001-62083"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{)

*leurs parents, d'accéder aux écoles de langue française existant dans les six communes de la périphérie bruxelloise dotées d'un statut propre (...) ».*

39. Cette disposition légale interdit à des enfants francophones dont les parents résident dans une commune unilingue flamande sans « facilités » linguistiques de la périphérie bruxelloise de s'inscrire dans une école francophone d'une des six communes à « facilités » (communes à régime spécial prévu par la loi), au seul titre que leur résidence n'est pas dans l'une de celles-ci : la Cour en a déduit une discrimination fondée notamment sur la langue.

40. Plus de cinquante ans après cet arrêt, force est de constater que la situation prévalant dans ces six communes demeure inchangée en ce qui concerne l'impossibilité pour les enfants dont les parents résident en dehors de ces six communes d'accéder aux établissements d'enseignement maternel et primaire de langue française qui y sont établis : la disposition jugée contraire à la CEDH est toujours présente dans l'ordre juridique interne belge et continue à y être appliquée.

41. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 26 septembre 2002, a rappelé que la condition de résidence pour pouvoir bénéficier de l'enseignement francophone, condition expressément condamnée par l'arrêt de 1968, était discriminatoire.

42. Elle a ainsi appelé « *le Royaume de Belgique à mettre en œuvre pleinement, sans plus tarder, l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme rendu le 23 juillet 1968, selon lequel, entre autres, les enfants de parents qui ne résident pas dans les six municipalités de la périphérie bruxelloise à facilités linguistiques doivent néanmoins être autorisés à aller dans les écoles francophones de ces municipalités* ».

43. Un nouveau dossier est actuellement pendant devant la Cour européenne des droits de l'homme pour, espérons-le, confirmer cette jurisprudence et forcer l'Etat belge à modifier la législation.

44. **RECOMMANDATION N° 7 : Supprimer la condition de résidence inscrite dans la loi belge afin de permettre aux élèves francophones domiciliés dans une autre commune, de s'inscrire dans une école francophone d'une commune périphérique dite « à facilités ».**

## **VI. RESPECT DES FACILITES LINGUISTIQUES**

45. Le maintien des facilités linguistiques pour les francophones dans les communes flamandes à régime linguistique spécial n'est pas du goût de la Flandre qui considère que ces facilités ont été conçues en tant que mesure transitoire pour permettre aux francophones de s'intégrer en région flamande. Cette thèse est indéfendable ! Si le législateur avait voulu instaurer une mesure transitoire, il l'aurait inscrit dans la loi.

46. Qu'à cela ne tienne, plusieurs propositions de lois spéciales ont été déposées à la Chambre et au Sénat par l'extrême-droite et les nationalistes flamands, en vue de supprimer les facilités. Les autorités communales de Renaix ont également lancé une procédure à l'encontre de l'Etat belge afin d'abroger le régime des facilités. Déboutées par le Tribunal de première instance de Bruxelles, elles ont décidé d'interjeter appel.

47. A Renaix, plusieurs plaintes ont été déposées auprès de la Commission permanente de contrôle linguistique, concernant l'affichage dans des lieux publics (maison communale, CPAS, parc de recyclage, bibliothèque, piscine, ...) ainsi que la publication des magazines d'information et du site internet officiels de la commune qui ne se font qu'en néerlandais. Ces plaintes ont été reconnues, en juillet 2020, comme recevables et fondées. « *Renaix doit rédiger les avis et communications destinés au public en français et en néerlandais, en accordant la priorité au néerlandais* ».

48. Depuis 1997, des circulaires adoptées par le Gouvernement flamand applicables à la fois par les services locaux et par les services du Gouvernement flamand, ont visé à imposer un régime restrictif lié à l'emploi du français en matière administrative dans les communes à régime linguistique spécial de la région de langue néerlandaise, en contradiction avec l'interprétation qui avait toujours été valable, à savoir le fait que ce régime des facilités est permanent et non répétitif, c'est à dire que les bénéficiaires ne doivent pas renouveler leur demande d'obtention de documents dans leur langue.

49. L'article 129 §2 de la Constitution belge prévoit pourtant que seul le législateur fédéral statuant à la majorité spéciale peut modifier le régime légal existant dans les communes à facilités, ce qui signifie a contrario que tout autre niveau de pouvoir et en particulier le Gouvernement flamand est incompétent matériellement en vertu de la Constitution pour le modifier par voie de circulaire.

50. L'interprétation flamande contenue dans ces circulaires a été contestée devant les cours et tribunaux, et devant les juridictions administratives, et ce dès début 1998. Le point culminant de ce contentieux est l'arrêt du 6 décembre 2018<sup>12</sup> de la Cour de Cassation, la plus haute instance de l'ordre judiciaire en Belgique, (soit vingt ans après) qui fixe au niveau de l'ordre judiciaire la correcte interprétation à conférer au régime des facilités linguistiques.

51. Pour rappel, le Conseil d'Etat, en assemblée générale, a déjà eu l'occasion de juger, par arrêt du 20 juin 2014<sup>13</sup>, que la même circulaire « Peeters », de même que « *l'interprétation qui consiste à exiger de l'intéressé une démarche spécifique chaque fois qu'il souhaite bénéficier de l'usage du français, restreint de manière disproportionnée les droits garantis aux articles 25, 26 et 28 (ndlr : des lois sur l'emploi des langues en matière administrative), et est contraire au droit* ».

52. Cette double jurisprudence est donc incontestable juridiquement et détermine l'incompétence de la Communauté flamande pour régir l'emploi des langues dans les communes à régime spécial : une fois qu'il a sollicité l'usage du français, le particulier francophone domicilié dans une commune à régime spécial doit voir son choix confirmé par l'administration concernée une fois pour toutes.

53. **RECOMMANDATION N° 8 : Faire respecter le régime légal permanent et non-répétitif des facilités linguistiques, tel que confirmé par les juridictions administratives et judiciaires belges.**

54. **RECOMMANDATION N° 9 : Retirer de l'ordre juridique interne les circulaires du gouvernement flamand restrictives qui ont été déclarées illégales par les juridictions administratives et judiciaires belges.**

## VII. UTILISATION DU FRANÇAIS DANS LES ASSEMBLEES DELIBERANTES

55. Les conseillers municipaux francophones des communes à régime linguistique spécial de la région de langue néerlandaise ne peuvent toujours pas, depuis les années 70, s'exprimer dans leur langue lors des assemblées délibérantes.

56. Or, la jurisprudence constante de la Commission permanente de contrôle linguistique (organe de contrôle de l'application des lois linguistiques) dispose « *l'emploi oral des langues au sein du conseil communal est libre tant en séance publique qu'à huis clos* » et que « *les conseillers communaux des communes visées à l'article 23 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative sont libres d'employer le néerlandais ou le français quand ils s'adressent oralement ou par écrit au collègue* ».

---

<sup>12</sup> [http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download\\_blob?idpdf=F-20181206-11](http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20181206-11)

<sup>13</sup> [http://www.raadvst-consetat.be/?page=news\\_archive&lang=fr&newsitem=225&year=2014](http://www.raadvst-consetat.be/?page=news_archive&lang=fr&newsitem=225&year=2014)

57. L'arrêt de la Cour d'arbitrage (devenue Cour constitutionnelle) du 10 mars 1998<sup>14</sup> stipule « *expressis verbis* » que « *l'obligation d'utiliser le néerlandais 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* ».

58. La recommandation n° 258 du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, du 2 décembre 2008, intitulée « *Démocratie locale en Belgique : la non-nomination de trois bourgmestres par les autorités flamandes* »<sup>15</sup> a mis en évidence cette pratique contraire à la Charte européenne de l'autonomie locale.

59. L'avis juridique 02/2016/04 du professeur Moreno, de l'Université de Madrid, estime par ailleurs d'une part que la Charte européenne sur l'autonomie locale constitue un instrument juridique qui doit permettre de garantir, sur le plan de l'emploi des langues, la possibilité pour les responsables politiques locaux, d'exercer une véritable fonction de représentation et d'autre part que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle l'obligation d'utiliser le néerlandais lors des séances du conseil communal, ne s'applique pas aux conseillers communaux.

60. Cet avis faisait suite à la plainte déposée par six mandataires locaux des communes à facilités le 18 mai 2015 auprès de la Chambre des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe interpellant le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur l'usage exclusif du néerlandais dans les conseils communaux.

61. Pour le Conseil de l'Europe, le refus persistant des autorités flamandes de reconnaître les avis et recommandations du Conseil de l'Europe et d'appliquer l'arrêt de la Cour constitutionnelle confine à l'arbitraire. Les autorités flamandes méconnaissent gravement les standards démocratiques fixés par le Conseil de l'Europe en matière de démocratie locale.

62. La démocratie locale dans les communes à facilités, comme le rappelle le Conseil de l'Europe, ne peut plus souffrir d'être ainsi entravée par l'impossibilité des conseillers communaux francophones de s'exprimer dans la langue de leurs électeurs, ce qui est contraire au suffrage universel et à la vision d'une démocratie représentative.

**63. RECOMMANDATION N° 10 : Faire respecter l'autorité de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 mars 1998, telle que confirmée par les instances du Conseil de l'Europe, et de permettre librement, sans contraintes, aux conseillers communaux francophones des communes à facilités de s'exprimer dans la langue de leurs électeurs, majoritaires, dans la plupart des communes à facilités.**

**64. RECOMMANDATION N° 11 : Faire reconnaître plein effet juridique aux interventions formulées en français par les conseillers communaux de toutes les communes à facilités situées sur le territoire de la Région Flamande.**

## VIII. SOCIÉTÉ CIVILE – SUIVI DE L'EPU

65. L'APFF a, au nom de la CAFF, participé le 27 avril 2016 au débriefing de la société civile, suite au deuxième Examen périodique universel (EPU) de la Belgique. Ce débriefing était organisé par le Service public fédéral Affaires étrangères, responsable de l'élaboration des rapports destinés à l'ONU.

---

<sup>14</sup> [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?language=fr&caller=summary&pub\\_date=98-05-21&numac=1998021201](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=98-05-21&numac=1998021201)

<sup>15</sup> <https://rm.coe.int/democratie-locale-en-belgique-la-non-nomination-de-trois-bourgmestres-/168071938f>

66. Il aura fallu attendre plus de trois ans et demi avant que la société civile ne soit à nouveau réunie, fin 2019.

67. Le 19 décembre 2019, le SPF Affaires étrangères a organisé une session d'information et de dialogue avec la société civile au Palais d'Egmont. L'APFF qui a participé à la réunion, regrette vivement que cette réunion ait été la seule et unique réunion de suivi à laquelle les acteurs de la société civile aient été invités à participer depuis le débriefing de 2016.

68. La Belgique avait pourtant accepté la recommandation de la Pologne d'« engager la société civile dans le processus de mise en oeuvre du suivi des recommandations de l'EPU ».

69. Compte tenu du fait que la réunion du 19 décembre 2019 était programmée en fin de cycle, elle n'avait plus de raison d'être, si ce n'est de permettre à la Belgique de dire au Conseil des droits de l'homme de l'ONU que la société civile avait été consultée. Cette réunion aurait dû être organisée au cours du premier semestre 2018 pour que la Belgique puisse remettre son bilan à mi-parcours en juillet 2018. Ne nous avait-on pas assuré au SPF Affaires étrangères, en avril 2018, que la Belgique n'allait pas laisser passer l'échéance du bilan à mi-parcours ?

70. Selon nous, la réunion du 19 décembre 2019 aurait plutôt dû être consacrée à la consultation de la société civile dans le cadre de la préparation du rapport que la Belgique devra remettre à l'occasion du troisième cycle de l'EPU. En effet, si l'on se réfère au calendrier d'UPR-info, les consultations de la société civile, pour ce qui est du troisième cycle de la Belgique, auraient dû débuter en octobre 2019. Constatons que début octobre 2020, elles n'ont toujours pas débuté.

71. Pas question, pour la CAFF-ADHUM, que la société civile ne soit consultée qu'une seule fois en fin de processus, comme ce fut trop souvent le cas par le passé. Pas question, non plus, de recevoir le projet de rapport national à la dernière minute. Ce qui ne laisserait pas un temps suffisant pour l'examiner.

72. A l'occasion de ce troisième EPU de la Belgique, la CAFF-ADHUM appelle à une concertation étroite et transparente avec la société civile, ce à quoi l'État s'est engagé à de multiples reprises.

73. La CAFF-ADHUM ne se prêtera pas à un simulacre de démocratie en cautionnant un rapport rédigé exclusivement en interne. Enfin, la CAFF-ADHUM sera très attentive à ce qu'une interprétation simultanée, dans les trois langues nationales – français, néerlandais et allemand –, soit prévue lors des prochaines réunions. Ce n'a, en effet, pas été le cas lors de la réunion du 19 décembre 2019.

74. **RECOMMANDATION N° 12 : Collaborer activement et régulièrement avec la société civile lors du suivi des recommandations de l'Examen périodique universel (EPU) et de la rédaction des rapports nationaux.**

## **IX. LISTE DES RECOMMANDATIONS**

- 1. Ratifier sans réserve et sans nouveaux délais, avec l'assentiment du Parlement belge et des parlements régionaux et communautaires, y compris celui de la Région flamande, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, conformément à la résolution 1301 du Conseil de l'Europe.**
- 2. Garantir, dès les prochaines élections régionales, une représentation minimale de la minorité francophone au Parlement flamand.**
- 3. Rétablir le volet linguistique dans le recensement décennal de la population, interdit depuis une loi belge de 1961.**
- 4. Ratifier sans délai le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme.**
- 5. Permettre à l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains de recevoir et d'examiner des plaintes et requêtes individuelles.**
- 6. Désigner l'organe compétent pour les discriminations fondées sur la langue, tel que prévu par la loi antidiscrimination du 10 mai 2007 en son article 29 § 2.**
- 7. Supprimer la condition de résidence inscrite dans la loi afin de permettre aux élèves francophones domiciliés dans une autre commune, de s'inscrire dans une école francophone d'une commune périphérique dite « à facilités ».**
- 8. Faire respecter le régime légal permanent et non-répétitif des facilités linguistiques, tel que confirmé par les juridictions administratives et judiciaires belges.**
- 9. Retirer de l'ordre juridique interne les circulaires du gouvernement flamand restrictives qui ont été déclarées illégales par les juridictions administratives et judiciaires belges.**
- 10. Faire respecter l'autorité de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 mars 1998, telle que confirmée par les instances du Conseil de l'Europe, et de permettre librement, sans contraintes, aux conseillers communaux francophones des communes à facilités de s'exprimer dans la langue de leurs électeurs, majoritaires, dans la plupart des communes à facilités.**
- 11. Faire reconnaître plein effet juridique aux interventions formulées en français par les conseillers communaux de toutes les communes à facilités situées sur le territoire de la Région Flamande.**
- 12. Collaborer activement et régulièrement avec la société civile lors du suivi des recommandations de l'Examen périodique universel (EPU) et de la rédaction des rapports nationaux.**

## **X. ENGLISH SUMMARY**

### **INTRODUCTION**

In Flanders, the unilingual Flemish region to the North of Belgium, more than 300.000 citizens have French as their mother tongue<sup>16</sup>.

This French speaking minority in Flanders (5% of the population) is not recognized as such, nor is it protected by the Framework Convention for the Protection of National Minorities, which Belgium has still not ratified to this day since it signed it on 31 July 2001.

In the absence of any recognized rights, notably of receiving subventions for their cultural activities, and being continuously submitted to the administrative harassment the Flemish Region imposes, both in the communes having a special linguistic statute (communes “with facilities”) and in the communes “without facilities”, the Francophones in Flanders feel threatened of being forcibly assimilated.

In order to finally obtain that their cultural and linguistic rights be recognized, the Francophones of Flanders call upon the International Community for help. The International Community cannot remain indifferent to this situation and tolerate that Human Rights (notably those of national minorities) do not apply in this part of Belgium.

### **METHODOLOGY**

This report is the fruit of the work of the coalition of 4 associations representing all Francophones in Flanders, inclusive of the Brussels outskirts, the entity of Fourons and the city of Renaix (CAFF)<sup>17</sup>, as well as the Association for the Promotion of Human Rights and of Minorities (ADHUM)<sup>18</sup>.

Present on the ground, the CAFF-ADHUM associations regularly make their voices heard in the Belgian and foreign media in order to expose the situation suffered by the French speaking minority in Flanders. They also participate in the work of the United Nations and of other organisations devoted to the protection and the promotion of Human Rights.

The experience gathered over the past 20 years stands at the outset of the present report.

### **LIST OF RECOMMENDATIONS**

- 1. In conformity with the Council of Europe Resolution 1201, to ratify the Framework Convention for the Protection of National Minorities without reservation and without any new delays, with the assent of the Belgian parliament and of the regional and community parliaments, inclusive of the Flemish Region parliament.**
- 2. To guarantee, as from the next regional elections, a minimal representation of the French speaking minority in the Flemish Parliament.**

---

<sup>16</sup> According to the « Etude sur la pratique du français par les habitants de Flandre » (p. 24), realised by Dedicated Research in Septembre 2009 in the absence of a language census, <http://www.francophonie.be/ndf/main/pdf/rapportdr.pdf>  
This estimate is confirmed by the « Nieuwe Encyclopedie van de Vlaamse Beweging », Lannoo, 1998, which points out that :  
« *Since centuries in Flanders a small part of the population is French speaking.* »

<sup>17</sup> CAFF – Coalition des Associations Francophones de Flandre

<sup>18</sup> ADHUM – Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités

- 3. To re-establish the language component into the decennial population census, this component having been forbidden by a Belgian law of 1961.**
- 4. To ratify without further delay Protocol N° 12 to the European Convention on Human Rights.**
- 5. To allow the Federal Institute for the Protection and the Promotion of Human Rights to receive and examine individual complaints and requests.**
- 6. To designate the competent organisation for discrimination based on language, as provided for in the anti-discrimination law of 10 May 2007 and article 29 §2.**
- 7. To remove the condition of residence embedded in the law in order to allow francophone pupils domiciled in a different commune to enrol in a francophone school situated in a commune “with facilities”.**
- 8. To have the legal, permanent and non-repetitive regime of the linguistic facilities respected by the Belgian administrative and judicial courts.**
- 9. To remove the Flemish Government’s restrictive circular letters which have been declared illegal by the Belgian administrative and judicial courts from the internal legal order.**
- 10. To have the authority of the 10 March 1998 Constitutional Court arrest as confirmed by the Council of Europe respected, and to freely and without constraint allow the francophone local councillors from the communes “with facilities” to express themselves in the language of their voters, representing the majority of the population in most of these communes.**
- 11. To have full legal force recognized to the interventions expressed in French by the local councillors from the communes “with facilities” situated in the Brussels outskirts.**
- 12. To actively and regularly cooperate with civil society in the Universal Periodic Review follow-up and in the drafting of national reports.**