

Original : anglais

Commission de suivi
CG/MON02(2016)04
Projet d'avis

Analyse de la situation de certaines communes à facilités linguistiques situées en périphérie de Bruxelles (Belgique), notamment sous l'angle de la Charte européenne de l'autonomie locale

Angel M. MORENO, LLB, LLM, PhD
Président du groupe d'experts indépendants (GEI)
sur la Charte européenne de l'autonomie locale
Professeur de droit à l'Université Carlos III de Madrid

Table des matières

1. Introduction.....	3
Contexte et portée de l'avis.....	3
2. Résumé des faits	3
2.1. Faits relatifs à la situation « A » (membres de conseils communaux et membres du public non autorisés à utiliser le français)	3
2.2. Faits relatifs à la situation de non-nomination du maire de Linkebeek (situation « B »)	4
3. Considérations juridiques communes aux deux situations	5
3.1. Cadre juridique national relatif à l'utilisation des langues dans l'administration locale	5
3.2. Application de la Charte en Belgique	6
4. Considérations juridiques spécifiques se rapportant à la situation « A »	6
4.1. Applicabilité de certaines dispositions de la Charte aux faits dont il est question.....	6
4.2. La Charte reconnaît-elle des droits dans la sphère juridique des personnes physiques ? ...	7
4.3. La question de la langue DANS la Charte.....	8
4.4. La question de la langue ET la Charte	9
4.5 Documents, textes et résolutions antérieurs du Congrès du Conseil de l'Europe	11
4.6. Jurisprudence interne pertinente	12
5. Considérations juridiques concernant la situation « b » (non-désignation d'un bourgmestre proposée par le conseil local de Linkebeek).....	13
5.1. L'applicabilité de la Charte aux faits	13
5.2. Documents, textes et résolutions antérieurs du Congrès.....	13
5.3. Législation interne pertinente.....	15
5.4. Jurisprudence applicable	15
5.5. Considérations finales	16
6. Conclusions.....	18

1. Introduction

Contexte et portée de l'avis

1. Le présent avis porte sur deux ensembles de faits distincts survenant dans des communes dites « à facilités linguistiques » de la périphérie de Bruxelles, en Belgique. D'une part, l'analyse concerne la situation rapportée par certains représentants francophones d'administrations locales (en majorité des membres des conseils des communes susmentionnées) qui se sont plaints de ne pas être autorisés à utiliser le français lors des réunions régulières de leurs conseils communaux. Les habitants francophones de ces communes ne seraient pas non plus autorisés à utiliser le français lors des réunions de conseils de citoyens ou d'autres instances participatives locales. Cette problématique est désignée ci-après « situation A ».

2. D'autre part, l'analyse concerne la situation de Linkebeek, autre commune à facilités linguistiques de la périphérie de Bruxelles. Après les dernières élections communales extraordinaires, qui ont eu lieu en décembre 2015, et conformément aux dispositions législatives et réglementaires flamandes applicables aux collectivités locales, le conseil communal a proposé de nommer M. Thiéry maire de la commune (ou « bourgmestre » en français et « burgemeester » en néerlandais). Or, le 1^{er} mars 2016, le ministère de l'Intérieur de la Région flamande a refusé de nommer ce candidat pour différents motifs qui seront analysés par la suite. Cette problématique est désignée ci-après « situation B ».

3. Le présent avis juridique, établi à la demande de la commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après le « Congrès »), examine ces deux situations principalement sous l'angle de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après la « Charte ») et d'autres matériaux et documents applicables du Conseil de l'Europe. Il sera fait référence également, le cas échéant, à la législation et la jurisprudence du pays, sachant que cet avis n'entend pas analyser la situation de façon exhaustive sous l'angle de l'ordre juridique national et des pratiques internes.

2. Résumé des faits

2.1. Faits relatifs à la situation « A » (membres de conseils communaux et membres du public non autorisés à utiliser le français)

4. En mai 2015, six responsables de l'administration locale exerçant leurs fonctions dans différentes communes belges ont saisi la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès. Cinq d'entre eux sont membres des conseils communaux de cinq communes différentes (Kraainem, Drogenbos, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem) et le sixième est président d'un centre public d'action sociale (CPAS) situé à Linkebeek. Toutes ces localités dites « de la périphérie » se trouvent en totalité sur le territoire de la Région flamande, mais autour de la Région de Bruxelles-Capitale, à la lisière même de la « frontière » entre la Flandre et la Région de Bruxelles. Dans ces villes qui comptent une vaste majorité de francophones¹, des conditions linguistiques spéciales ont été aménagées en faveur des résidents francophones, d'où leur appellation de communes à facilités linguistiques, ou « faciliteitengemeenten » en néerlandais.

5. Les responsables politiques locaux se sont plaints de ce qui suit : (a) ils ne sont pas autorisés à utiliser une langue autre que le néerlandais (le français en l'occurrence) lors des réunions ordinaires du conseil communal local, ce qui nuit à leur capacité à accomplir leurs fonctions et leurs devoirs politiques et représentatifs, en particulier de représentants des habitants francophones ; (b) les habitants francophones ne seraient pas non plus autorisés à utiliser le français lorsqu'ils prennent part aux activités des structures consultatives et participatives des communes et lorsqu'ils veulent

¹ Les recensements linguistiques sont interdits en Belgique depuis 1961. Différentes études sociologiques menées ces dernières années ont conclu cependant que la proportion d'habitants francophones des communes de la périphérie de Bruxelles allait de 55 à 80 %, ces données étant cependant controversées.

formuler des remarques ou des propositions orales. Les responsables politiques affirment que cette situation est contraire à l'esprit de la Charte et reviendrait à la non-application de la Résolution 259 du Congrès, adoptée le 2 décembre 2008 (à noter que la référence est erronée puisqu'il s'agit en fait de la Recommandation 258(2008) du Congrès). Cette situation découlerait de l'application stricte de la législation relative à l'utilisation des langues dans ces localités, menée par le ministère régional des Affaires intérieures, qui serait facilitée par les différentes formes de contrôle que les autorités régionales peuvent exercer sur les communes (tutelle) en Région flamande, en vertu des dispositions législatives et réglementaires régionales sur le sujet.

2.2. Faits relatifs à la situation de non-nomination du maire de Linkebeek (situation « B »)

6. Linkebeek est l'une des six communes dites « à facilités linguistiques » situées en périphérie de Bruxelles. En janvier 2015, elle comptait 4 797 habitants, francophones pour la plupart². Des élections communales extraordinaires ont eu lieu en décembre 2015, à la suite de la démission des treize conseillers communaux francophones (sur un total de quinze sièges au conseil communal). A l'issue de ces élections spéciales, les treize sièges en lice (100 % d'entre eux) ont été remportés par la liste du parti « LB »³, dirigé par des responsables politiques francophones. En accord avec les dispositions législatives et réglementaires flamandes relatives à l'administration locale, le 29 février 2016, le conseil communal a proposé la nomination de M. Thiéry en qualité de bourgmestre. Or, le lendemain même, le 1^{er} mars 2016, la ministre de l'Intérieur de la Région flamande (Vlaams minister van Binnenlands Bestuur) a refusé de nommer ce candidat au motif qu'il aurait enfreint par le passé la législation relative à l'utilisation des langues dans le processus électoral⁴ : il avait envoyé des convocations aux élections communales de Linkebeek en français.

7. Il importe de noter que cette situation n'est pas nouvelle. En 2006, après les élections locales, le ministre de l'Intérieur de l'époque avait refusé d'entériner la nomination de M. Thiéry (proposée par le conseil communal) au motif qu'il avait envoyé aux électeurs de la commune les convocations aux élections communales de Linkebeek en français. Depuis cette date, Linkebeek n'a pas eu de bourgmestre nommé par l'exécutif régional. En 2012, dans la perspective des nouvelles élections locales⁵, M. Thiéry aurait à nouveau envoyé des convocations aux élections en français. Le nouveau ministre de l'Intérieur de la Région a refusé, une fois encore, d'entériner sa nomination de bourgmestre, proposée par la majorité des membres du conseil communal. En septembre 2015, la nouvelle ministre régionale a décidé de nommer comme bourgmestre de Linkebeek un représentant du parti minoritaire néerlandophone (qui occupe deux sièges sur quinze), ce qu'ont refusé les habitants et responsables politiques francophones – entraînant notamment la démission des treize membres francophones du conseil communal. La situation politique étant insoutenable à l'échelon local, de nouvelles élections extraordinaires ont été organisées en décembre 2015, dont les résultats sont décrits plus haut. Cette fois, M. Thiéry a envoyé des convocations aux élections en néerlandais dans un premier temps puis en français sur demande, conformément à la législation relative à la convocation d'élections. Avec cette nouvelle décision de l'exécutif régional, M. Thiéry s'est donc vu refuser les fonctions de bourgmestre par trois ministres régionaux consécutifs en neuf ans.

8. Il convient d'ajouter que ces faits ne sont pas isolés puisqu'au cours des dernières années, la non-nomination de bourgmestres par l'exécutif flamand (au motif de non-respect de la législation relative aux langues) s'est reproduite dans différentes communes à facilités linguistiques situées en périphérie de Bruxelles, situation examinée attentivement par le Congrès à différentes occasions (voir au point 5.2 ci-après).

² On estime qu'environ 79 % des habitants de Linkebeek sont francophones. Source : enquête du journal *Le Soir*, 14 février 2005.

³ Nombre total de bulletins valides : 2 439 ; bulletins blancs et nuls : 392 ; nombre de voix pour la liste « LB » (Linkebeek) : 1 958 ; nombre de voix pour « La Droite » : 84. Source : site internet officiel de la commune de Linkebeek (www.linkebeek.be).

⁴ Ladite ministre avait déjà anticipé sa décision dans les médias, lors d'une interview pour un programme télévisé, même avant que la proposition ne soit officiellement formulée ; voir *Le Soir* (journal belge), publication du 29 février 2016, page 6, et *Le Vif* (sur internet), 28 février 2016.

⁵ Les élections locales ont lieu tous les six ans en Belgique.

3. Considérations juridiques communes aux deux situations

3.1. Cadre juridique national relatif à l'utilisation des langues dans l'administration locale

9. Le Royaume de Belgique est un pays fédéral depuis la réforme constitutionnelle de 1980. Une multitude de compétences et de pouvoirs importants ont été dévolus aux trois régions existantes (Flandre, Bruxelles-Capitale et Wallonie) et aux trois Communautés. Selon les nouvelles dispositions constitutionnelles, les trois régions sont devenues compétentes pour régler toutes les questions liées à l'administration locale. Ces compétences législatives et réglementaires incluent notamment les différents aspects du régime juridique des pouvoirs locaux : (a) leur composition, leur organisation, leurs compétences et leur fonctionnement ; (b) l'élection des organes communaux ; et (c) le régime disciplinaire des maires⁶.

10. La Région flamande (qui a fusionné avec la Communauté flamande) est une région monolingue, dont la seule et unique langue officielle est le néerlandais. Cette règle s'applique à tous les différents types d'organisations gouvernementales et niveaux d'administration de la région – niveaux régional, provincial et local. Le néerlandais est la seule langue qui peut être utilisée pour : les communications « internes » entre les services communaux et leurs relations « externes » ; les communications des citoyens avec les services communaux ; toutes les décisions, tous les certificats, plans et règlements des organes locaux, etc. Les seules exceptions à cette règle générale s'appliquent dans les communes à facilités linguistiques. Les faits examinés concernent les communes néerlandophones de la périphérie qui prévoient des facilités pour les francophones. Comme indiqué précédemment, les six communes concernées – Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem – sont situées en totalité sur le territoire de la région flamande, autour de la région de Bruxelles.

11. L'utilisation de la langue à des fins « administratives » dans les communes à facilités a été réglementée au niveau fédéral, de l'Etat, essentiellement au moyen d'un arrêté « portant coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative » (ou à des fins gouvernementales) adopté le 18 juillet 1966 et modifié par la suite (ci-après « les lois de 1966 »). En réalité, ces lois s'appliquent à toutes les institutions gouvernementales en Belgique et prévoient des dispositions spécifiques pour les pouvoirs locaux (articles 9-31). Des dispositions communes s'appliquent également (articles 57 et suivants), et des dispositions encore plus spécifiques traitent des particularités des communes en périphérie de Bruxelles (articles 23-31).

12. Trois règles sont essentielles dans ces *faciliteitengemeenten*. Premièrement, seul le néerlandais doit être utilisé dans les « services internes », c'est-à-dire pour les communications internes ou entre services et pour communiquer avec d'autres niveaux d'administration. Deuxièmement, il est permis ou toléré que les habitants francophones utilisent le français dans leurs communications ou relations avec les services communaux. Cela signifie qu'ils ont le droit d'employer le français pour s'adresser aux entités et services locaux (pour déposer une demande de permis, par exemple). De même, les fonctionnaires et les employés qui travaillent dans ces *faciliteitengemeenten* doivent s'adresser et répondre aux citoyens francophones en français également, s'il s'agit de la langue employée par ces derniers (article 25). Les habitants peuvent demander (en français) que les documents officiels, certificats et licences soient écrits ou communiqués en français (article 26) ; et, pour travailler dans l'administration communale, il est impératif d'avoir une bonne connaissance du français (article 29), etc. Cela résume le principe même du régime linguistique à « facilités ». Enfin, ces droits ou facilités ne sont pas reconnus au bourgmestre ni aux échevins (maires adjoints ou « schepenen ») dans l'exercice de leurs fonctions officielles de représentants gouvernementaux, en particulier lorsqu'ils siègent aux réunions des différents organes et structures des collectivités locales. Cela vaut particulièrement lorsqu'ils dirigent des réunions formelles du conseil communal et y prennent part.

⁶ Voir M. BOUVIER : « L'administration locale en Belgique », in *L'administration locale dans les Etats membres de l'Union européenne : perspective du droit comparé* (ouvrage collectif, éd. A.MORENO) publications INAP, Madrid, 2012, pages 46-47.

13. En dépit des éléments résumés précédemment, l'interprétation et l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux communes à facilités linguistiques ont suscité une vive polémique en Belgique et un débat houleux persiste sur le sujet dans les médias et les sphères universitaires, judiciaires et politiques. En 1997, l'exécutif flamand a adopté une circulaire (texte réglementaire à usage interne) qui a « clarifié » ou complété les dispositions juridiques des lois de 1966, mais a été reçue par de vives critiques et contestée par les secteurs sociaux francophones au motif qu'elle était trop restrictive⁷. Il ne nous semble pas nécessaire de présenter en détail les origines, l'évolution et la situation actuelle de ces dispositions législatives. Il suffit de faire remarquer à ce stade que l'application effective de la législation a fait l'objet de litiges et de décisions de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat⁸ et de la Commission permanente de contrôle linguistique, instance fédérale chargée de contrôler l'application de la législation découlant des lois de 1966.

3.2. Application de la Charte en Belgique

14. Le Royaume de Belgique a ratifié la Charte par la loi du 24 juin 2000. Après la ratification du texte par les quelques organes législatifs compétents de la Belgique, la Charte est entrée en vigueur en décembre 2004. D'après des experts belges, l'existence même de la loi portant ratification de la Charte ne nécessite aucun autre instrument juridique supplémentaire pour que les collectivités locales aient droit de demander le respect des dispositions de ce texte⁹.

15. Il existe cependant diverses spécificités à prendre en compte dans la ratification :
- la Charte s'applique en fait aux communes de toute la Belgique, mais non aux centres publics d'action sociale dans la Région Bruxelles-Capitale ;
 - la Belgique a déclaré qu'elle n'était pas liée par plusieurs articles de la Charte, à savoir :
 - l'article 3.2 (responsabilité de l'organe exécutif devant l'assemblée locale)
 - l'article 8.2 (contrôle des actes des collectivités locales)
 - l'article 9.2, 9.6 et 9.7 (ressources financières des collectivités locales).

4. Considérations juridiques spécifiques se rapportant à la situation « A »

4.1. Applicabilité de certaines dispositions de la Charte aux faits dont il est question

16. Plusieurs dispositions de la Charte peuvent présenter un intérêt pour l'analyse des faits cités. Tout d'abord, il est indiqué dans le préambule de la Charte : « Considérant que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ; [...] Convaincus que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement ». Le préambule est la partie de la Charte qui énonce clairement les objectifs fondamentaux et les principes structurels guidant cet instrument.

17. L'article 3.2 de la Charte est pertinent également a contrario : cette disposition, qui n'est pas contraignante pour la Belgique, exige que l'autonomie locale soit « exercée par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre... et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux ». La seconde partie de l'article 3.2 dispose que l'existence de ce type de conseils ou assemblées ne porte pas préjudice à la possibilité de « recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi ». Cela étant, la seconde partie de l'article 3.2 ne constitue pas une obligation supplémentaire imposée à un pays signataire, car il ne contient pas de substance propre d'« engagement » spécifique à accepter (ou non) par un signataire, mais constitue seulement une

⁷ « Circulaire » BA 97/22 du 16 décembre 1997 sur l'utilisation des langues dans les communes situées en région flamande, dite généralement « circulaire Peeters » (*Omzendbrief Peeters* en néerlandais) du nom du ministre régional qui l'a proposée. Une autre circulaire – BA-2005/03 – a été adoptée le 8 juillet 2005.

⁸ Par exemple, dans sa décision du 20 juin 2014, le Conseil d'Etat a invalidé la circulaire Peeters.

⁹ Voir M. BOUVIER, op. cit. article 49. Pour une analyse de la réception de la Charte dans le droit belge, voir M. LEROY : « El derecho belga y la carta europea de autonomía local », *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía local*, Barcelone, 2002, pages 205-220.

sorte d'avertissement – l'établissement de conseils ou d'assemblées à l'échelon local ne signifie pas que d'autres formes de participation directe des citoyens ne peuvent être mises en place. En conséquence, la seconde partie de l'article 3.2 est pertinente dans ce contexte et doit être lue attentivement.

18. De notre point de vue, le fait que la Belgique ait émis une « réserve » indue concernant l'article 3.2 ne signifie pas qu'elle peut ignorer le contenu de la Charte traitant de la participation en général, mais précisément l'inverse : puisque la Belgique n'est pas liée par l'article 3.2 (qui porte essentiellement sur les assemblées et les organes exécutifs responsables devant elles), toute forme de participation publique peut être mise en œuvre, encouragée et renforcée dans le pays. Le fait que la Belgique ne soit pas liée par l'article 3.2 n'introduit en soi aucune limitation sur l'introduction d'une quelconque forme de participation publique. L'article 3.2, alinéa 2, de la Charte est donc étroitement lié au cinquième considérant du préambule.

19. Enfin, l'article 7.1 dispose que : « le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat ». Le rapport explicatif annexé à la Charte clarifie la portée de cette disposition : « Cet article a pour objet de garantir, d'une part, que les représentants élus ne soient pas empêchés par l'action d'une tierce partie de s'acquitter de leur mission et, d'autre part, que certaines catégories de personnes ne soient pas empêchées de présenter leur candidature par des considérations purement matérielles ».

4.2. La Charte reconnaît-elle des droits dans la sphère juridique des personnes physiques ?

20. Il est intéressant de se demander si la Charte reconnaît des droits dans la sphère juridique, que les personnes physiques peuvent faire valoir et invoquer devant les tribunaux ou d'autres instances. Aux fins du présent avis, il convient de clarifier si la Charte reconnaît aux citoyens le droit de prendre part aux activités des organes d'autorité locale et, ce faisant, le droit d'employer une langue de leur choix.

21. Pour commencer, la Charte est un traité multilatéral international classique, négocié et conclu dans le cadre d'une organisation intergouvernementale internationale ordinaire. La question de savoir si la Charte est directement applicable et a un effet direct dans les pays qui l'ont ratifiée dépend largement de caractéristiques constitutionnelles purement internes et des traditions juridiques¹⁰. On considère généralement que la Charte manque d'applicabilité directe in abstracto, en raison de la formulation large et imprécise de la plupart de ses articles¹¹.

22. Il convient en outre d'étudier brièvement la question de savoir si la Charte reconnaît bien des « droits » (au sens technique du terme) en faveur des personnes (comme certaines dispositions des traités de l'Union européenne). Cette affirmation ne saurait être soutenue, compte tenu des antécédents historiques, de la structure juridique de la Charte et d'une interprétation systématique de ses dispositions.

23. Un premier axe de recherche consisterait à déterminer à *qui* s'adresse la Charte. En ce sens, on peut noter que la Charte s'adresse principalement aux autorités nationales ou infranationales qui ont le pouvoir de déterminer ou de régler le régime juridique, les opérations et les activités des entités locales. Par ailleurs, les « bénéficiaires » des protections accordées par la Charte sont les entités locales elles-mêmes, et non des particuliers, des personnes physiques. Cela est confirmé par les termes et la formulation de la Charte, qui reconnaissent indéniablement des droits ou d'autres principes équivalents, sachant que les « destinataires » ou les bénéficiaires de ces conditions sont les collectivités locales elles-mêmes, non les personnes. La notion même d'autonomie locale est donc présentée comme un « droit » (article 3.2). La Charte confère en outre aux entités locales

¹⁰ Le Congrès a examiné cette question intéressante dans le rapport sur la réception de la Charte dans les pays qui l'ont ratifiée (« The reception of the Charter in the countries having ratified it »), compilé par le président du groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Prof. G. Merloni) en 2010.

¹¹ Pour une discussion sur le sujet, voir *The European Charter of Local Self-Government. A Treaty for local democracy*, Edinburgh University Press, 2015, pages 85-91.

certaines « droits » minimums (article 11) et autres droits (article 10) ou « garanties » pouvant être invoquées par les collectivités locales dans leurs relations avec l'Etat ou les niveaux d'administration infranationale et les parlements. Ces droits et garanties sont protégés par les juridictions nationales (article 11). Le rapport explicatif officiel annexé à la Charte est une aide supplémentaire dans cette interprétation. Dans la partie « Remarques générales » du rapport, il est indiqué que « L'objectif de la Charte européenne de l'autonomie locale consiste à compenser le manque de normes européennes communes pour mesurer et protéger les droits des collectivités locales [...] La Charte oblige les Parties à appliquer des règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales [...] le droit dont jouissent les collectivités locales de coopérer et de constituer des associations [...] ».

24. On peut conclure de ce qui précède que la Charte ne reconnaît pas au plan juridique de droit subjectif des personnes (dans ce cas, les habitants des collectivités locales) de prendre part à la gestion des affaires locales, droit qu'elles pourraient invoquer devant les juridictions nationales ou internes. Cela n'affaiblit pas le constat que la participation des citoyens est l'un des principes guidant la Charte (compris comme présentant en soi « un intérêt pour la société ») comme le confirme son préambule.

25. De même, il est difficile de soutenir le point de vue qu'un membre d'une administration locale (par exemple, un membre du conseil local) pourrait faire valoir les dispositions de la Charte contre l'entité locale dont il fait partie intégrante. Cette application « intra corporis » de la Charte dans les relations entre les membres du conseil local et le président, le responsable ou le comité directeur dudit conseil ne peut être admise et reviendrait à une mauvaise compréhension et application de la Charte. Corrélativement, un membre du conseil local ne peut faire valoir les dispositions de la Charte contre un autre niveau d'administration, car le détenteur de droits reconnu par la Charte est la collectivité locale elle-même.

26. Enfin, il ne faut pas oublier que des dispositions spécifiques sur le droit de participer aux affaires publiques locales ont été inscrites dans un protocole spécifique, à savoir le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, ouvert à la signature à Utrecht le 16 novembre 2009 (STE n° 207). Le Royaume de Belgique a signé ce protocole, mais ne l'a pas ratifié ; ses dispositions ne s'appliquent donc pas en Belgique et ne peuvent être prises en compte dans le présent avis.

27. Cela étant, au-delà de cette compréhension technique de la structure juridique de la Charte, il est dans l'« esprit » du texte d'œuvrer pour le plein déploiement de la participation la plus étendue possible à la vie publique, qui va de pair avec la démocratie locale. Cette idée est développée au point 4.5 ci-après.

4.3. La question de la langue DANS la Charte

28. Différents aspects doivent être pris en compte pour déterminer si la Charte régit effectivement d'une manière ou d'une autre la langue que les citoyens et les membres des conseils locaux doivent ou peuvent employer dans les réunions de ces conseils.

29. La langue est un vecteur de communication. L'élément central de la participation est le « droit de participer » en soi et non la façon de communiquer ou le format choisi pour ce faire, même si ces deux aspects peuvent être étroitement liés. Or, si la Charte ne reconnaît ni ne décrit expressément l'élément central de la participation comme un « droit », un élément connexe ou subordonné tel que la langue, qui sert de vecteur de cette participation, pourrait difficilement être réglementé ou même prévu.

30. Ensuite, la Charte ne fait aucune référence au régime linguistique dans les activités et les opérations des collectivités locales, que ce soit une dimension « interne » ou « externe ». Aucun article de la Charte n'évoque la question de la langue – ce qui est compréhensible puisque cela relève d'une question « corollaire » dans le domaine de l'autonomie locale et de sa protection. La

Charte a été conçue politiquement sans tenir compte de l'éventualité de problèmes liés à la coexistence de langues. En outre, les auteurs de la Charte ont pu penser que la langue ne relevait pas d'une question de « réglementation », mais simplement de bon sens. Autre explication au fait que la Charte soit muette sur le sujet : ce traité international s'adresse à plus d'une quarantaine de pays d'Europe, qui peuvent avoir des structures territoriales très différentes et des degrés variables d'identité et d'homogénéité culturelles et linguistiques. A titre de comparaison, la Charte doit s'appliquer aussi bien à des pays dotés d'une forte identité et homogénéité politique et culturelle unitaire (comme le Portugal) qu'à des pays ayant un degré élevé de diversité culturelle/linguistique (comme la Suisse).

31. Les solutions et les constructions juridiques régissant l'emploi dans l'administration des différentes langues pratiquées peuvent aller d'un solide régime unilingue dans l'ensemble du pays à la coexistence de langues dans différents contextes (dans l'éducation, à des fins gouvernementales, etc.). Dans tous les cas, le juste aménagement de l'utilisation des langues dans la vie des collectivités locales doit être décidé par les entités et autorités compétentes, au niveau national et infranational, selon les termes de la constitution nationale. Bien entendu, il serait fort souhaitable que les modalités juridiques relatives à la coexistence de langues facilitent jusqu'au plus haut niveau la participation des citoyens à la vie de la commune. Même dans les pays unitaires dotés d'une forte identité culturelle et unilingue nationale, l'utilisation d'autres langues dans la vie locale est soit tolérée soit acceptée par la législation afin d'encourager la participation et de consolider la démocratie dans les zones ou localités où se trouvent des minorités ou des groupes concrets de locuteurs de langues différentes de la langue officielle au niveau national. L'exemple qui illustre le mieux cette possibilité est celui de la République slovaque : même si le slovaque est la seule langue officielle (article 6.1. de la Constitution slovaque), l'emploi du hongrois est autorisé dans les activités et opérations courantes de certaines communes du sud du pays, où la présence de citoyens de descendance hongroise est très importante, voire prédominante.

32. Il est indéniable que la Charte a pour ambition un degré élevé de participation citoyenne et une vie pleinement démocratique, qui se fondent notamment sur la possibilité même pour les citoyens de comprendre les projets, les décisions et les plans produits par les collectivités locales/communes, et sur la capacité des citoyens à exprimer leurs réflexions et leurs idées, et à communiquer avec les responsables et représentants locaux dans leur propre langue, surtout lorsque la majorité des habitants sont francophones, comme c'est le cas dans les communes belges à facilités. Sous cet angle, il est clair qu'un régime totalement bilingue serait probablement ce qui conviendrait le mieux dans l'intérêt impérieux de la société. Or, seules les autorités compétentes de la Belgique peuvent décider d'un tel régime pour des motifs et raisons politiques purement internes, puisque la Charte n'énonce pas de normes précises sur le sujet.

4.4. La question de la langue ET la Charte

33. Les affirmations précédentes ne signifient pas que la Charte n'a pas de rôle à jouer dans l'appréciation juridique des faits analysés dans la situation « A ». Au contraire, la Charte peut et doit être utilisée par les professionnels du système judiciaire comme référentiel d'interprétation de leurs dispositions législatives et réglementaires internes. En ce sens, les contenus et principes guidant la Charte devraient orienter leur force herméneutique vers les dispositions réglementaires internes qui régissent les situations examinées dans le présent document.

34. Lorsqu'un habitant d'une commune située en périphérie de Bruxelles assiste à une réunion du conseil communal et formule une question ou une remarque en français, il fait valoir son intérêt ou son droit de participer à la vie de la collectivité locale, qui est l'un des objectifs fondamentaux de la Charte (cinquième considérant du préambule). On peut également soutenir que, lorsqu'un habitant s'exprime en français lors de ces réunions ou des réunions d'instances de participation citoyenne, il ne fait rien d'autre que de s'adresser oralement aux « services locaux » (selon les lois de 1966) dans la langue de son choix.

35. Il ne s'agit pas d'une interprétation forcée de ce qu'est un « service communal » ou « local » en vertu des lois de 1966. Premièrement, toute compréhension commune du sens clair des termes « service local » amène à la conclusion que le conseil communal fait partie de ces services et qu'il en va de même pour les organes ou procédures de participation citoyenne, d'autant plus que la pratique des communes abonde en ce sens. Par exemple, le site internet officiel de la commune de Linkebeek¹² (bilingue néerlandais-français) contient une multitude d'informations sur les organes locaux, leurs activités et politiques. La page internet concernant les services communaux ouvre différentes fenêtres ou sous-rubriques portant sur tous ces services. Le premier service communal qui apparaît (partant du haut) est, bien entendu, celui de l'administration communale (« bestuur ») ; le deuxième est précisément l'organe exécutif ou Collège du Bourgmestre et des échevins (« College van Burgemeester en Schepenen » en néerlandais) ; puis vient le conseil communal (« gemeenteraad ») ; et, enfin, naturellement, la police, qui est indéniablement un service « communal ».

36. Au vu de ce qui précède, il est possible de confirmer que, même si les lois de 1966 ne définissent pas précisément ce que sont les « services communaux » (article 1) :

- toute interprétation ordinaire de ce principe devrait inclure le conseil communal et tout organe substantiel faisant partie intégrante de l'organigramme administratif de la commune ;
- la commune de Linkebeek considère elle-même ces organes et structures comme des « services communaux » ;
- en conséquence, lorsqu'un habitant fait des déclarations orales en français au conseil communal ou lors de réunions de participation citoyenne, il ne fait rien d'autre qu'exercer les droits que lui reconnaissent les lois de 1966, que s'adresser à un service communal et formuler une demande, une remarque ou un commentaire à l'oral. De plus, cela n'entraîne aucune distorsion du processus décisionnel de l'organe local puisque, comme indiqué précédemment, tous les fonctionnaires et responsables locaux de la *faciliteitengemeenten* sont censés parler français ;
- en cas de doute, une interprétation extensive (au lieu d'une interprétation restrictive) des lois de 1966 devrait être mise en œuvre, en accord avec la force herméneutique du cinquième considérant du préambule et de l'article 3.1 de la Charte (gestion des affaires publiques locales au profit des populations locales) qui lient la Belgique.

37. Il convient d'observer en outre que :

- (1) les lois de 1966 n'interdisent pas explicitement l'emploi du français aux habitants lors des séances publiques du conseil communal ou des instances participatives ;
- (2) les lois de 1966 sont datées, c'est-à-dire qu'elles remontent à une époque où la vie gouvernementale était surtout conçue de façon assez technocratique, avec une participation citoyenne minimale. Depuis lors, les instances de participation publique à l'échelon local ont été multipliées par les différentes dispositions législatives et réglementaires sectorielles dans des domaines assez nombreux, qui vont de l'urbanisme à l'autorisation de projets, en passant par les études d'impact environnemental¹³. Ces règles de droit consacrent communément des « droits » (au sens technique du terme) réels et authentiques de participer. La participation et l'engagement actifs des habitants doivent être facilités et non restreints par les autorités publiques (locales).

¹² Voir www.linkebeek.be.

¹³ Différentes règles juridiques internationales et de l'Union européenne, pleinement applicables en Belgique, imposent aux autorités gouvernementales compétentes (aux communes, le cas échéant) l'obligation d'établir une procédure de participation publique. Citons à ce titre la Directive 2011/92 de l'Union européenne sur l'évaluation d'impact environnemental ou la Convention d'Aarhus (CEENU) de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

- (3) le principe *odiosa sunt restringenda* est pleinement applicable dans ce cas. Il convient de dissiper tout doute quant à l'application d'une règle de droit de la manière qui perturbe le moins le plein déploiement des droits fondamentaux. Outre l'intérêt de prendre part aux décisions de l'organe local, il est question en l'occurrence de liberté d'expression et de liberté de parole. Ces droits fondamentaux sont reconnus par la Constitution belge et par la Convention européenne des droits de l'homme (article 10), ratifiée sans réserve par le Royaume de Belgique le 14 juin 1955 ;

- (4) la prétendue interdiction d'utiliser le français lors de réunions publiques imposée aux habitants est d'autant plus frappante que l'ordre du jour de chaque séance du conseil communal est publié en français sur le site internet officiel de la commune, de même que le procès-verbal des réunions du conseil communal ;

- (5) la question semble réglée par la jurisprudence et la pratique quasi-judiciaire en interne, la décision de la Cour d'arbitrage du 10 mars 1988 ayant clarifié que l'obligation d'utiliser le néerlandais dans les *faciliteitgemeende* ne s'applique qu'au maire et à ses adjoints et non aux autres membres ordinaires du conseil communal (voir au point 4.8 ci-après). Ce précédent judiciaire sans équivoque, en plus d'une interprétation extensive des lois fédérales relatives aux facilités linguistiques sous l'angle de la Charte, amène à conclure qu'il ne peut être reproché aux membres des conseils communaux qui ont signé la plainte d'utiliser le français. De la même manière, l'obligation d'utiliser le néerlandais au conseil communal ou dans les instances participatives ne peut être imposée aux habitants francophones ordinaires ;

- (6) dans tous les cas et d'après la méthode d'interprétation préconisée ici, le conseil communal et les instances participatives pourraient être parfaitement considérés comme étant des « services internes » au sens des lois de 1966, auxquels les citoyens ordinaires peuvent s'adresser en néerlandais ou en français.

4.5 Documents, textes et résolutions antérieurs du Congrès du Conseil de l'Europe

38. En mai 2008, le Congrès a effectué une mission d'enquête en Belgique, qui a porté principalement sur la situation des trois bourgmestres élus dans des communes à facilités linguistiques de la Région flamande. Le Congrès a examiné également la question de l'emploi des langues dans ces communes et recommandé de revoir les lois linguistiques, concernant leur application dans les communes à facilités, pour permettre l'emploi du néerlandais et du français pendant les séances du conseil communal. La Chambre des pouvoirs locaux du Congrès a adopté, le 2 décembre 2008, deux documents institutionnels importants sur la démocratie locale en Belgique : la Résolution 276(2008) et la Recommandation 258(2008).

39. Dans sa Résolution 276(2008), le Congrès a mis l'accent sur la nécessité de participation des citoyens à la vie politique locale (point 6). La Recommandation 258 (2008) est plus explicite sur le sujet, à savoir que, d'une part, le Congrès a noté que « les lois linguistiques belges telles qu'interprétées et appliquées par les autorités flamandes dans les communes dites à facilités entravent la participation des citoyens belges francophones à la vie politique locale. Cette situation porte atteinte à l'esprit même du texte de la Charte [...] et en particulier à l'alinéa 5 du préambule qui rappelle un principe fondamental de démocratie locale ». D'autre part, le Congrès a recommandé que les autorités belges « révisent les lois linguistiques, notamment quant à leur application dans les communes dites à facilités, afin de permettre en particulier l'usage des deux langues, français et néerlandais, lors des séances du conseil communal par les conseillers communaux, de même que par le bourgmestre et les échevins ».

40. Compte tenu de la pratique et des directives mises en œuvre par le gouvernement flamand ces dernières années, il est difficile de voir un quelconque changement substantiel dans la situation linguistique des communes de la périphérie. Les autorités flamandes semblent avoir peu (ou rien) fait pour adapter, interpréter ou mettre en œuvre le cadre juridique actuel en vue d'améliorer, de favoriser, de faciliter ou de renforcer la participation des habitants ou conseillers locaux francophones lors des séances du conseil communal ou dans d'autres instances participatives.

4.6. *Jurisprudence interne pertinente*

41. Bien que ce rapport porte essentiellement sur les documents du Conseil de l'Europe, il ne faut pas oublier qu'une situation similaire à celle qui nous intéresse pourrait avoir fait l'objet d'une appréciation au niveau national. A ce titre, il convient de noter que la Cour d'arbitrage de la Belgique (antérieure à la Cour constitutionnelle actuelle) s'est prononcée en 1998 sur une décision préjudicielle formulée par le Conseil d'Etat relativement à l'article 23 des lois du 18 juillet 1966.

42. Dans ce cas, le Conseil d'Etat a dû statuer sur une demande d'annulation d'une décision adoptée par la Région flamande, selon laquelle ladite région a invalidé différentes décisions adoptées par la commune de Linkebeek, au motif que les décisions concernées n'étaient pas en conformité avec les lois du 18 juillet 1966. Il est à noter que les décisions avaient été adoptées lors d'une séance du conseil de la commune durant laquelle différents points et propositions figurant à l'ordre du jour officiel de la séance avaient été présentés par le maire ou ses adjoints en flamand et en français. De plus, le maire et ses adjoints avaient répondu en français aux questions qui leur avaient été posées (en français) par certains conseillers communaux, et en flamand aux questions posées dans cette langue. L'emploi du français lors d'une réunion formelle du conseil communal, en l'occurrence par le maire et ses adjoints, a été considéré par l'exécutif régional comme étant contraire à la législation relative à l'emploi des langues dans l'administration locale. A ce titre, l'article 23 des lois de 1966 dispose que, pour ce qui concerne les « services internes » ou à des fins internes (et dans leurs relations avec d'autres organes territoriaux de la région flamande) tous les organes et services locaux des six *faciliteitegemeenten* doivent utiliser le néerlandais. Si les élus locaux ne se conforment pas à ces règles, ils s'exposent à des sanctions disciplinaires et à une éventuelle déclaration d'annulation des décisions prises (articles 57 et 58). L'article 23 des lois de 1966 empêche par conséquent le maire des communes à facilités et ses adjoints de présenter un point ou une proposition figurant à l'ordre du jour de la réunion de l'organe collégial ou de répondre aux questions qui leur sont adressées ou encore de faire des déclarations et remarques orales au cours de la réunion dans une langue autre que le néerlandais.

43. L'action en nullité a été intentée par la commune concernée. Au cours de la procédure, la commune de Linkebeek a demandé au Conseil d'Etat de rendre une décision préjudicielle voulant que la Cour constitutionnelle devrait se prononcer sur la constitutionnalité des lois en question, qui seraient prétendument contraires aux articles 4, 10 et 11 de la Constitution belge, à l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

44. Dans sa décision n° 26/98 du 10 mars 1998, la Cour d'arbitrage a statué, pour résumer, que : (a) les lois du 18 juillet 1966 étaient conformes à la Constitution belge et, en particulier, que l'article 23 n'était pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution ; (b) l'obligation d'employer exclusivement le néerlandais lors des réunions du conseil communal s'appliquait au maire et aux autres membres du collège du Bourgmestre et des échevins uniquement, et non aux autres membres du conseil communal, qui ne sont que de simples conseillers locaux ; (c) l'obligation d'utiliser uniquement le néerlandais est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt public et n'est pas source, en soi, de discrimination. Cela ne nuit pas non plus à la possibilité qu'ont les habitants de soumettre les responsables locaux à un contrôle politique ; (d) ni le Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme ni le Pacte international des droits civils ne s'appliquent aux faits mis en cause.

5. Considérations juridiques concernant la situation « b » (non-désignation d'un bourgmestre proposée par le conseil local de Linkebeek)

5.1. L'applicabilité de la Charte aux faits

45. La Charte s'applique incontestablement à la situation décrite au point 2.1. De notre point de vue, les articles suivants devraient s'appliquer :

- (a) art. 7 (Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local). Les trois paragraphes de cet article s'appliquent pleinement en Belgique.

- (b) art. 8 (Contrôle administratif des actes des collectivités locales). La Belgique a déclaré ne pas être liée par le deuxième paragraphe de cet article (voir le point 3.2 supra), mais elle est pleinement liée par ses paragraphes 1 et 3. En particulier, l'article 8, paragraphe 3, énonce un principe fondamental dans le domaine du contrôle inter-administratif sur les communes, le principe de proportionnalité : « *Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver* ». Ici « l'autorité de contrôle » est le ministère flamand des Affaires étrangères, et « l'autorité locale » contrôlée est la commune de Linkebeek.

46. Outre ces articles, il est à souligner que la Charte n'est pas un traité portant uniquement sur « l'autonomie » (au sens technique étroit du terme) mais un traité dont l'objectif est plus vaste : garantir la démocratie au niveau local. D'ailleurs, depuis son entrée en vigueur, la Charte est communément considérée comme un traité « pour » et « sur » la démocratie locale, à la fois parmi les universitaires¹⁴ et dans les instances politiques-institutionnelles¹⁵.

47. Cet objectif structurel de la Charte est inscrit dans son Préambule, où il est déclaré que l'autonomie est « une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie (...) » et que « cela suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués¹⁶ et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences (...) ». De plus, le Rapport explicatif indique que le Conseil de l'Europe a pour vocation de maintenir la conscience démocratique de l'Europe et de défendre les droits de l'homme au sens le plus large. La Charte incarne même l'idée que le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme la pierre d'achoppement d'une démocratie véritable (point B. *Remarques générales*). Enfin, le Rapport explicatif souligne à la fois « la contribution vitale de l'autonomie locale à la démocratie » et « la nécessité pour les collectivités locales d'avoir un statut démocratique et de bénéficier d'une large autonomie ».

48. Par conséquent, et dans la mesure où la Charte énonce clairement un principe prônant la démocratie locale, on peut considérer que les faits examinés relèvent aussi du champ d'application des règles essentielles relatives à la démocratie locale. Il ne peut en être autrement, puisque la Belgique est unanimement considérée comme étant un pays pleinement démocratique.

5.2. Documents, textes et résolutions antérieurs du Congrès

49. Les faits analysés dans le cadre du cas « B » ne sont pas nouveaux ni isolés. Le Congrès a étudié plusieurs fois la situation en question, conjointement avec d'autres situations similaires s'étant produites par le passé dans d'autres communes. Le Congrès a affirmé, de manière constante, que la non-nomination d'un bourgmestre proposé par le conseil communal, comme le prévoit la législation

¹⁴ Voir, par exemple, C. HIMSWORTH : *The European Charter of Local Self-Government. A Treaty for local democracy*. Op. cit.

¹⁵ Lorsque la commission de suivi du Congrès organise des visites de suivi dans les pays qui ont ratifié la Charte, l'objectif n'est pas seulement de contrôler la « réception » de la Charte, mais aussi d'analyser « la situation de la démocratie locale » (et éventuellement régionale). Les rapports, les recommandations et les résolutions sont adoptés sous ce titre général.

¹⁶ Nos italiques.

flamande sur les communes, est contraire à la Charte. Le présent avis juridique souscrit à cette interprétation. En bref, les principales approches du Congrès peuvent être résumées ainsi :

(a) Le rapport d'information de 2003

50. En 2003, le Congrès a adopté un rapport d'information sur la situation de la démocratie locale et régionale en Belgique, avant la ratification de la Charte par ce pays, en 2004. Même à ce stade précoce, le Congrès avait noté, entre autres points préoccupants, la possibilité pour l'exécutif régional de ne pas nommer les bourgmestres proposés par le conseil communal et l'absence de recours juridique pour les bourgmestres n'ayant pas été nommés s'ils souhaitaient poursuivre l'instance régionale en justice. De plus, la forme de contrôle entre niveaux d'autorité que constitue la possibilité de ne pas nommer un bourgmestre proposé était jugée contraire au principe de proportionnalité¹⁷.

(b) La mission d'enquête de 2008

51. Comme il est noté au point 4.6 ci-dessus, les 13 et 14 mai 2008, le Congrès a effectué une mission d'enquête en Belgique afin d'examiner la question de la non-nomination de trois maires de différentes communes à aménagement linguistique de la « périphérie » : Wezembeek-Oppem, Kraainem et Linkebeek. Cette mission du Congrès a donné lieu à l'élaboration du rapport CPL(15)8REP, qui recensait cinq cas de non-conformité avec la Charte. Le Congrès a également adopté la Résolution 276 (2008) et la recommandation 258 (2008). Pour ce qui concerne le problème précis de la non-nomination de bourgmestres proposés, la Résolution 276 (2008) soulignait que « le principe de proportionnalité (...) implique que l'autorité de tutelle, dans l'exercice de ses prérogatives, est tenue de recourir à la méthode qui empiète le moins sur l'autonomie et la démocratie locale ». Pour sa part, la Recommandation 258 (2008) affirmait, avec encore plus de force, que :

- « l'absence de nomination par les autorités flamandes de trois bourgmestres élus dans un délai raisonnable crée un trouble de gestion des affaires publiques » (point 6.a)
- « le refus de nommer trois bourgmestres par la ministre de l'Intérieur flamande, à titre de sanction, alors qu'aucune procédure disciplinaire n'a été préalablement diligentée, est disproportionné. Cette situation porte atteinte à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale » (point 6.c)
- « la tutelle exercée par les autorités flamandes sur les collectivités locales, notamment par le biais d'une nomination gouvernementale des maires préalablement élus, contredit l'esprit général de la Charte et notamment, outre le préambule, les articles 4 et 8 de ce texte ».

Par ailleurs, ce document recommandait aux autorités belges de nommer les trois maires proposés et d'adopter un système d'élection des maires par le conseil communal ou par les citoyens.

(c) La mission de suivi de 2013-2014

52. Il s'agissait du premier suivi complet de la situation de la démocratie locale et régionale en Belgique depuis la ratification de la Charte par ce pays (le rapport de 2008 portait sur la non-nomination de bourgmestres et sur l'application des lois linguistiques). La visite de suivi a donné lieu au rapport CG(27)7Final du 15 octobre 2014 et à l'adoption de la Recommandation 366(2014) sur la démocratie locale et régionale en Belgique¹⁸. Dans ce dernier, il était recommandé à la Belgique d'envisager « l'introduction, en Flandre et en Région de Bruxelles-Capitale, d'un système d'élection des bourgmestres par le conseil communal ou par les citoyens qui implique une automaticité de désignation des bourgmestres » (point 6,c).

¹⁷ Voir : Recommandation 131 (2003) du Congrès sur la démocratie locale en Belgique.

¹⁸ Adoptée lors de la 27^e session du Congrès (14 octobre 2014).

5.3. Législation interne pertinente

53. Outre la législation générale mentionnée au point 3.1 ci-dessus, deux ensembles de lois d'une grande pertinence ici sont à citer :

(a) la loi flamande sur les communes

La législation flamande sur les communes (loi du 15 juillet 2005) est le texte légal clé, où sont énoncés les motifs légaux du refus potentiel de nommer un maire proposé par le conseil communal d'une commune donnée. La disposition pertinente est l'article 59. Très brièvement, elle établit : (a) que le maire est nommé par le gouvernement flamand parmi les conseillers locaux ; (b) qu'une majorité des conseillers peut présenter un candidat à cette fin. Cela se fait habituellement lors de la toute première réunion du nouveau conseil communal, après les élections locales ; (c) que le gouvernement flamand s'assure que la proposition est « admissible » (ou « acceptable ») ; (d) que dans le cas contraire le gouvernement flamand peut à tout moment demander la présentation d'une autre candidature.

54 Par conséquent, et dans le cadre de ce processus de vérification de l'admissibilité de la proposition du conseil, le gouvernement flamand peut décider que le candidat proposé ne convient pas pour la fonction de maire. Cela peut se produire si le gouvernement flamand estime, entre autres motifs possibles, que le candidat proposé a enfreint la législation sur l'utilisation des langues. Par conséquent, le gouvernement flamand arrive à une conclusion contenue dans une formulation juridique qui a été utilisée systématiquement dans le cas du maire de Linkebeek et d'autres communes de la « périphérie » : « *la personne proposée pour devenir maire ne possède ni les qualités personnelles ni l'autorité morale nécessaires pour agir en tant que représentant et que personne de confiance du gouvernement, notamment dans l'application des lois, décrets et réglementations* ». Telle a été depuis 2006 la justification juridique des trois décisions du gouvernement flamand de refuser de nommer M. Thiéry maire de Linkebeek.

(b) la loi spéciale du 19 juillet 2012

55. Ce texte législatif a introduit un nouvel article 13bis dans la loi flamande sur les communes. Il permet au conseiller local dont la nomination en tant que maire a été refusée par le gouvernement flamand d'introduire un recours visant spécifiquement à faire annuler ce refus. Le Conseil d'Etat (son Assemblée générale de la section contentieuse) peut annuler le refus de l'exécutif régional de nommer un maire dûment proposé par le conseil d'une commune à aménagement linguistique de la « périphérie ». Si le Conseil d'Etat invalide la décision de l'exécutif régional de refuser la nomination d'un maire proposé, cela signifie ou implique automatiquement que l'intéressé sera proclamé maire, en vertu même de cette décision. La Cour constitutionnelle belge, le 3 avril 2014, a conclu que ce texte était conforme à la Constitution belge (arrêt n° 57/2014).

5.4. Jurisprudence applicable

56. La non-nomination, par l'exécutif flamand régional, d'un maire proposé par le conseil communal de Linkebeek a fait l'objet de deux procédures judiciaires différentes engagées par le Conseil d'Etat, sur la base de la loi spéciale du 19 juillet 2012.

(a) Arrêt n° 227.776, du 20 juin 2014

57. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a rejeté le recours introduit par M. Thiéry contre le refus de le nommer maire de Linkebeek, décidé par la ministre régionale des Affaires intérieures après les élections communales de 2012. Le Conseil d'Etat a conclu que le refus de nommer le requérant était conforme aux lois et réglementations en vigueur concernant la nomination des maires et le contrôle entre autorités (tutelle) dans la Région flamande, et que ce refus n'était ni disproportionné ni contraire à la Charte.

(b) Arrêt n° 229.602, du 18 décembre 2014

58. Dans cette procédure, le Conseil d'Etat était appelé à réexaminer la question de Linkebeek, au motif que des faits « nouveaux » étaient intervenus. Le Conseil d'Etat a confirmé une nouvelle fois la légalité de la non-nomination du maire proposé, estimant que ces faits « nouveaux » ne modifiaient pas le contexte factuel initial. Par conséquent, la proposition « récidiviste » du conseil n'a pas pu être acceptée.

59. Outre ces arrêts portant spécifiquement sur la commune de Linkebeek, le Conseil d'Etat a rendu au moins deux autres arrêts sur des faits très similaires :

- Arrêt n° 227.777, du 20 juin 2014 : dans cette affaire, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur un recours introduit par M. Van Hoobrouk contre la décision du 25 février 2013 du gouvernement flamand, refusant de le nommer maire de Wezembeek-Oppem à la suite des élections locales du 14 octobre 2012. Le recours a été rejeté sur des motifs procéduraux ;

- Arrêt n° 227.775, du 20 juin 2014 : dans cette affaire, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur un recours introduit par Mme V. Caprasse contre la décision du 25 février 2013 du gouvernement flamand, refusant de la nommer maire de Kraainem à la suite des élections locales du 14 octobre 2012. Le gouvernement flamand a refusé cette proposition au motif qu'il lui semblait que la requérante refuserait d'appliquer les « lois de 1966 » telles que spécifiées dans la « circulaire Peeters » (voir le point 3.1 ci-dessus). Le recours a été accepté et le Conseil d'Etat a annulé la décision contestée sur le fond, la raison principale étant, en l'espèce, que Mme V. Caprasse n'avait pas véritablement enfreint les « lois de 1966 » mais que le gouvernement flamand avait simplement déduit de déclarations publiques de la requérante qu'elle serait réticente à appliquer ces lois. Faute d'une violation réelle et concrète de la loi, la décision du gouvernement flamand ne réunissait pas les conditions nécessaires de justification et de fondement juridique.

5.5. Considérations finales

60. A ce stade, la situation examinée appelle les considérations suivantes :

Premièrement, le système actuel de nomination des maires dans la Région flamande (énoncé principalement à l'article 59 de la loi flamande sur les communes) paraît peu compatible non seulement avec la Charte mais aussi avec les principes démocratiques élémentaires. Le problème clé ici tient au fait qu'une personne qui peut représenter une très large majorité des électeurs locaux n'est pas proclamée maire directement, mais nommée officiellement par la Région, selon un dispositif qui n'est pas une pure formalité, l'exécutif régional pouvant mener une analyse approfondie (et même discrétionnaire) sur l'aptitude de la personne nommée à exercer ses responsabilités de maire. Le dispositif flamand est probablement unique en Europe, où la norme est soit l'élection directe, soit l'élection par le conseil communal, impliquant la proclamation automatique du maire. A ce sujet, il est important de noter qu'un système analogue, qui existait dans la région belge de Wallonie, a été modifié en 2006, de sorte qu'aujourd'hui le maire est nommé automatiquement par le conseil. Il est vrai que le système de nomination du maire par une autorité territoriale supérieure ou nationale existe aussi aux Pays-Bas, mais cette situation doit être distinguée clairement de celle du dispositif légal flamand, car aux Pays-Bas le maire n'est pas un responsable politique participant aux élections locales, mais exerce une fonction professionnelle, non élective.

61. Dans le cas spécifique de M. Thiéry, il s'agit d'un responsable politique local dont le parti a remporté les 13 sièges vacants aux dernières élections locales extraordinaires qui se sont tenues à Linkebeek en décembre 2015 (sur les 15 sièges du conseil communal). M. Thiéry est un dirigeant politique, élu directement conseiller communal par approximativement 80 % de la population locale. Par conséquent, sa légitimité politique et sa représentativité démocratique sont extrêmement élevées.

62. Le système actuel peut être décrit comme une forme de contrôle intrusive ou abrupte, qui empêche la collectivité locale de réaliser son institution organisationnelle, car le maire constitue le plus haut élément de la structure administrative qui dirige une ville. La situation est particulièrement

préoccupante lorsque, comme c'est le cas ici, une commune est privée depuis 2006 d'un maire jouissant d'une légitimité démocratique.

63. On peut considérer qu'un système incluant une « vérification » de l'aptitude d'une personne à exercer le mandat de maire avant qu'elle commence à remplir ses fonctions n'est pas, *in abstracto*, en contradiction avec la Charte : les principes démocratiques ne peuvent pas légitimer la possibilité qu'un auteur d'actes criminels ou illicites exerce le mandat de maire. Cependant, il existe diverses possibilités pour concilier cet objectif légitime et les exigences de la Charte. Par exemple, il est possible d'exclure quelqu'un du processus électoral avant la tenue du scrutin, si sa situation légale le permet ; une juridiction (par exemple pénale) peut aussi déclarer l'inaptitude individuelle d'un candidat au terme d'une procédure contradictoire et impartiale, etc. Aucun de ces critères n'est rempli ni respecté par la législation flamande, qui accorde au ministre flamand une discrétion quasi-absolue pour parvenir à la conclusion que la personne proposée n'a pas l'autorité morale nécessaire pour remplir la fonction de maire, indépendamment de la gravité de ses actions ou infractions passées. Cette question est liée à celle de la proportionnalité.

64. Deuxièmement, la situation est contraire au principe de proportionnalité. Comme on l'a vu ci-dessus, l'article 8.3 de la Charte appelle au respect de ce principe lorsqu'un organe administratif « de niveau supérieur » exerce une forme quelconque de contrôle sur les communes, et le Congrès a affirmé de manière constante que le système actuel, qui permet la non-nomination des maires dans les communes flamandes, n'est pas conforme à ce principe.

65. Cette position s'explique principalement par le fait que le refus de nommer un maire proposé est une « sanction » ou une conséquence juridique découlant de faits pouvant être ponctuels ou non pertinents sur le fond. En ce sens, la loi ne fait aucune différence entre des motifs bénins ou graves pour décider de la non-nomination. Elle n'inclut pas une liste claire des « infractions » ou « violations » donnant lieu à des « peines ». Dans ce contexte, la réaction de l'exécutif flamand peut être plus disproportionnée, dans sa sévérité, que l'infraction commise par l'intéressé. Dans le cas de M. Thiéry, sa seule violation a été de diffuser des annonces de l'élection locale rédigées en français¹⁹. Bien qu'on puisse considérer qu'il s'agit là, d'un point de vue technique, d'une violation des lois sur l'utilisation des langues au niveau local, il est clair selon nous que la sanction a été trop lourde ou sévère, puisque la diffusion de ces annonces n'a pas perturbé, faussé ni altéré le processus électoral, et cet acte n'est pas décrit comme un « délit » dans le droit pénal belge. En théorie du moins, il est possible de penser à des « sanctions » qui, bien que sévères, pourraient respecter le principe de proportionnalité, par exemple une amende ou une suspension temporaire. En outre, notons que la décision d'inaptitude s'applique en principe pour toute la durée du mandat électoral, c'est-à-dire pour six ans, et que la loi ne permet pas à l'intéressé de corriger ou « rectifier » la situation, par exemple au moyen d'un engagement ou d'une déclaration indiquant qu'il respectera les lois linguistiques à l'avenir, etc. Il n'y a donc aucune possibilité de « réhabilitation ».

66. Troisièmement, la situation peut aussi être en contradiction avec les exigences de régularité des procédures. En effet, le refus de nommer le maire de Linkebeek pose la question de la nature juridique de cette décision. On ne sait pas précisément s'il s'agit ou non d'une véritable « sanction » administrative. Dans tous les cas, il doit être présumé que tous les droits et garanties de procédure essentiels ont été observés par la ministre flamande pour adopter sa décision. A ce sujet, nous nous demandons si un dossier contradictoire a été constitué, si M. Thiéry a eu ou non le droit d'être entendu, etc., c'est-à-dire si les éléments essentiels du principe de régularité de la procédure ont été respectés. Cela pourrait ne pas être le cas ici, puisque la décision du gouvernement flamand du 1^{er} mars 2016 a été adoptée dès le lendemain du jour où le conseil communal a adopté sa proposition, la réponse étant donc presque automatique. De plus, la ministre flamande des Affaires intérieures a même exprimé dans un entretien télévisé sa volonté de ne pas nommer M. Thiéry maire de Linkebeek, avant même l'adoption de la proposition par le conseil communal. Dans ces conditions, la décision du ministère flamand peut avoir été adoptée en violation des exigences, des

¹⁹ Ces faits ont été la raison principale de sa non-nomination en 2006 et 2012. Lors des dernières élections locales extraordinaires, M. Thiéry a diffusé également des annonces en néerlandais, du moins d'après les informations disponibles.

droits et des garanties de régularité des procédures, ce qui renforce incidemment l'idée que cette décision, prise à l'avance, est disproportionnée. Cependant, cela doit être confirmé et décidé par les tribunaux et juridictions internes, et ne peut pas être réglé par un raisonnement ou une argumentation sous l'angle exclusif de la Charte.

67. Quatrièmement, en l'état actuel, la nomination des bourgmestres dans les communes flamandes par l'exécutif régional flamand est régie par un dispositif légal appliqué pleinement et dont la contradiction avec la Constitution interne ou avec les droits fondamentaux n'a pas été dénoncée par la Cour constitutionnelle ni la Cour européenne des droits de l'homme. De plus, le Conseil d'Etat a conclu plusieurs fois à la validité légale du système. Dans le cas de M. Thiéry, deux décisions différentes ont confirmé sa non-nomination en tant que maire de Linkebeek à l'occasion des élections locales de 2012.

68. Cela étant, la promulgation de la loi spéciale du 19 juillet 2012 a sensiblement amélioré la situation, car les candidats dont la nomination est refusée par l'exécutif flamand peuvent introduire un recours devant le Conseil d'Etat pour obtenir l'annulation ou l'invalidation de ce refus. L'introduction de cette nouvelle voie de recours est extrêmement positive.

69. Les décisions du Conseil d'Etat, qui statue en dernière instance en matière administrative en Belgique, doivent être respectées et reconnues au plus haut point. Cependant, cela n'est pas incompatible avec la possibilité de soutenir, d'un point de vue purement intellectuel et dialectique, une autre interprétation juridique de la situation actuelle, selon les vues présentées dans les paragraphes précédents. Dans tous les cas, et à la lumière de la législation et de la pratique juridique actuelles, cette conciliation entre l'intérêt « légitime » à conserver la « tutelle » (cette technique étant traditionnellement acceptée dans le pays) et les exigences fondamentales de la Charte et de la démocratie locale (telles qu'incarnées dans les pratiques les plus répandues en Europe) ne pourra se faire qu'en modifiant la législation flamande en vigueur.

6. Conclusions

70. A la lumière des considérations ci-dessus, il est possible de proposer les conclusions suivantes :

Premièrement les faits et la situation rapportés par les cinq membres de plusieurs conseils communaux (appelés « situation A ») appellent une évaluation différenciée, selon les personnes affectées par l'interdiction invoquée d'utiliser le français :

(A) pour ce qui concerne l'utilisation du français par les résidents locaux lors des réunions du conseil communal et les réunions d'autres organes de participation :

Les faits ne relèvent pas expressément du champ d'application de la Charte, puisque cet instrument international ne contient pas de normes précises sur les questions soulevées à ce sujet.

Toutefois, la Charte peut être utilisée pour interpréter la législation interne relative aux langues d'une manière conforme aux objectifs qui sous-tendent la Charte, notamment la garantie d'une participation la plus vaste possible des citoyens à la conduite des affaires locales. La disposition pertinente à cet égard est le cinquième considérant du Préambule de la Charte.

A la lumière de cette interprétation, les termes « services locaux » utilisés dans les lois du 18 juillet (article 1) doivent être compris comme incluant le conseil communal et d'autres organes locaux, en particulier s'il s'agit d'organes de participation publique. Par conséquent, l'utilisation du français par les résidents locaux dans leurs déclarations ou remarques orales lors des réunions formelles de tels organes devrait être interprétée comme n'entrant pas en contradiction avec les « lois de 1966 ».

Au vu de la jurisprudence du Conseil d'Etat de la Belgique, l'obligation d'utiliser le néerlandais lors des réunions du conseil communal ne s'applique pas à la population locale. Par conséquent, celle-ci ne doit pas se voir interdire l'utilisation du français lors des réunions du conseil des communes à aménagement linguistique de la périphérie ;

(B) pour ce qui est de l'utilisation du français par des conseillers communaux lors des réunions du conseil communal et d'autres organes de participation :

Bien que la Charte n'inclue pas de normes précises et expresses sur la question soulevée par la plainte, cet instrument doit cependant être utilisé pour interpréter la législation interne relative aux langues d'une manière conforme aux objectifs qui sous-tendent la Charte, notamment la garantie de la possibilité, pour les responsables politiques locaux, d'exercer une véritable fonction de représentation. Les dispositions pertinentes à cet égard sont le cinquième considérant du Préambule et l'article 7 de la Charte.

En outre, et conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat de la Belgique, l'obligation d'utiliser le néerlandais ne s'applique pas aux conseillers communaux qui ne sont pas membres de l'organe exécutif « du maire et de ses adjoints » (*College van Burgmeester en Schepenen/collège du bourgmestre et des échevins*).

71. **Deuxièmement** les faits et la situation concernant la non-nomination du maire proposé par le conseil communal de Linkebeek, décidée par la ministre flamande des Affaires étrangères, relèvent effectivement du champ d'application objectif de la Charte (en particulier de son article 8.3).

Le système de nomination des maires en vigueur en Flandre permet à l'exécutif flamand de refuser de nommer un conseiller communal qui a été élu librement et démocratiquement par la population et proposé par le conseil communal. Cette possibilité est réglemantée de manière vague et imprécise, et de surcroît elle ne garantit pas le plein respect du principe de proportionnalité tel qu'il est énoncé à l'article 8.3 de la Charte.

De plus, ce système n'est pas conforme aux normes et pratiques les plus fréquentes des pays démocratiques avancés d'Europe ni à la Recommandation 276 (2008) et la Recommandation 252 (2008) du Congrès.

En particulier, la décision adoptée par le ministère régional des Affaires intérieures l'a été sans procédure contradictoire préalable respectant le droit d'être entendu et le droit de se défendre.