

*Application No. 2333/64*INHABITANTS OF LEEUW-ST. PIERRE *against* BELGIUM

Partial decision of 15th July 1965

*(Translation)*

## THE FACTS

Whereas the original Application read as follows (Doc. DH/Misc (64) 55):

"...  
"We, citizens of the Municipality of Leeuw-St.Pierre (Province of Brabant), Belgium,

"Under our national Constitution all Belgians are equal before Belgian law.

"We desire to live in harmony with our Belgian (Flemish) brothers,

"We ask ...

"To receive administrative documents in French, preferably in both languages, the authorities having declared this municipality to be unilingually Flemish, despite the very large number of French-speaking persons.

"We demand to be considered as Belgians in every respect.

"We request your urgent intervention with those responsible, in order to remedy this state of affairs..."

## PROCEEDINGS BEFORE THE COMMISSION

Whereas the proceedings before the Commission to date may be summarised as follows:

On 7th October 1964 the Secretary of the Commission wrote to the Applicants inviting them:

- to specify the Articles of the Convention and First Protocol on which their complaint was based;

On 24th November 1964 the Applicants replied as follows (Doc. DH/Misc (64) 62, extracts):

"... Other families are asking to sign. But the petition has been despatched. A census will prove the large number of French-speaking persons at Leeuw-St. Pierre ...

*Requête No. 2333/64*HABITANTS DE LEEUW-ST. PIERRE *contre* LA BELGIQUE

Décision partielle du 15 juillet 1965

## EN FAIT

Considérant que la requête introductive d'instance était ainsi conçue (Doc. DH/Misc (64) 55):

"...  
"Nous, citoyens de la Commune de Leeuw-St. Pierre (Province de Brabant) Belgique,

"Selon notre Constitution nationale, tous les Belges sont égaux devant la loi belge.

"Désirons vivre en bonne harmonie avec nos frères belges (Flamands).

"Demandons ...

"De recevoir les pièces administratives en français, de préférence dans les deux langues, vu que les autorités déclarent cette commune unilingue flamande, malgré le nombre très important de francophones.

"Exigeons d'être considérés comme Belges à part entière.

"Sollicitons votre intervention d'urgence pour remédier à cet état de chose, et ce auprès des responsables ..."

## PROCEDURE SUIVIE DEVANT LA COMMISSION

Considérant que la procédure suivie à ce jour devant la Commission peut se résumer ainsi:

Par une lettre du 7 octobre 1964, le Secrétaire de la Commission a invité les requérants:

- à spécifier sur quels articles de la Convention et du premier Protocole additionnel ils entendaient fonder leur plainte;

Le 24 novembre 1964, les requérants ont répondu en ces termes (Doc. DH/Misc (64) 62, extraits):

"... D'autres familles demandent à signer. La pétition étant envoyée. Un recensement prouvera le nombre important de francophones à Leeuw-St. Pierre ...

"Acting both on our own behalf and on behalf of our children,

"Leeuw-St. Pierre, a municipality in the outer suburbs of Brussels, has gradually lost its purely Flemish character following the exodus of town-dwellers to the more airy outer districts.

"Under Section 3 (1) of the Act of 28th June 1932 a language census, normally held every 10 years, was to record trends in Belgian municipalities with regard to the languages spoken, so that if necessary administrative, educational and judicial adjustments might be made in accordance with the changes observed,

"Above-mentioned Act of June 1932 - ... Act of 15th June 1935 on the use of languages for judicial purposes.

"But by the Act of 24th July 1961 (Section 3), ordering a census to be taken, followed by the Royal Decree of 3rd November 1961 in execution of it, the legislature abolished the linguistic part of the general census to be held on 31st December 1961 and even prohibited the distribution of bilingual census forms, fearing lest these should enable an indirect language census to be effected. A language census at Leeuw-St. Pierre would have revealed the large number of "*Francophones*", the name given to French-speaking Belgians,

"These facts constitute a violation ..."

"...  
"..."

"Of Articles 9 and 10 of the Convention, since freedom of thought and expression implies also linguistic freedom;

"Of Article 14 of the Convention, in that the Belgian Government is trying to prevent the spread of French and to encourage Flemish artificially, thereby imposing discrimination on grounds of language, membership of a national minority or even race.

"We request that our rights be recognised and that Belgian legislation be amended to comply with the requirements of the Convention.

"...  
"...  
"..."

Meanwhile, on 5th November 1964 a group of 3 members of the Commission conducted a preliminary examination of the admissibility of the Application (Rules 34 and 45 (1)). The group found unanimously that the Application appeared admissible, at least in so far as it seemed to raise problems similar to those in respect of

"Agissant tant en notre nom personnel que dans celui de nos enfants.

"Leeuw-St. Pierre, commune de la grande banlieue bruxelloise, a perdu son caractère purement flamand, suite à l'exode des citadins vers la périphérie plus aérée, et cela progressivement.

"D'après la loi du 28 juin 1932, article 3 § 1, un recensement linguistique, en principe décennal, devait constater l'évolution des communes belges au point de vue de l'emploi des langues parlées, de façon de permettre une éventuelle adaptation administrative, scolaire, judiciaire conforme aux modifications observées.

"Loi susmentionnée du 28 juin 1932 - ... Loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

"Or, par la loi du 24 juillet 1961 (article 3) ordonnant l'exécution d'un recensement, suivi de son arrêté royal d'exécution du 3 novembre 1961, le législateur a supprimé le volet linguistique du recensement général qu'il a exécuté le 31 décembre 1961 et a même interdit la distribution de formulaires du recensement bilingues, craignant que ceux-ci ne permettent un recensement linguistique indirect. Un recensement linguistique aurait révélé à Leeuw-St. Pierre le nombre important de *francophones*. Ce nom est donné aux Belges qui s'expriment en français.

"Par ces faits il y a violation ..."

"...  
"..."

"Des articles 9, 10 de la Convention, car les libertés de pensée et d'expression ont pour corollaire la liberté linguistique;

"De l'article 14 de la Convention, en ce que le Gouvernement belge cherche à empêcher l'extension du français et à favoriser artificiellement le flamand, ce qui entraîne une discrimination à raison de la langue, de l'appartenance à une minorité nationale ou même de la race.

"Demandons la reconnaissance de nos droits, l'adaptation de la législation belge aux exigences de la Convention.

"...  
"...  
"..."

Entre-temps, un groupe de trois membres de la Commission avait procédé, le 5 novembre 1964, à un examen préliminaire de la recevabilité de la requête (articles 34 et 45 § 1 du Règlement intérieur). Il avait estimé, à l'unanimité, que celle-ci semblait recevable, tout au moins dans la mesure où elle paraissait soulever

which the Commission had accepted Applications Nos. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2013/63 and 2126/64.

On the same day the President of the Commission therefore instructed the Secretary to communicate the Application to the respondent Government and to invite it to submit in writing within 8 weeks any observations it had to make on the admissibility of the Applicants' complaints (Rule 45 (2)).

The Secretary of the Commission did so on 12th November 1964; on 3rd December 1964 he also communicated to the Belgian Government the text of the supplementary memorial of 24th November, which is quoted above.

The written observations of the Belgian Government on the admissibility of the Application reached the Secretariat on 13th January 1965. They are given below (Doc. DH/Misc (65) 6):

"I. PRELIMINARY OBSERVATION

"The Application states various grievances.

"The Secretary of the European Commission has informed the Permanent Representative of Belgium that the Belgian State is only invited to give its views on the purely "linguistic" aspects of the Application.

"The Applicants' linguistic grievances are three in number:

2. The Applicants say they wish to receive administrative documents in French, or preferably in both languages;

3. The Applicants ask that a census be held of the number of children attending schools in the municipalities on the outskirts of Brussels.

"In his supplementary memorial the Applicant, Mr. X., no longer appears to press the grievances mentioned under 2 and 3 above. Moreover, it is not clear on what provisions of the European Convention or Protocol these complaints can be based.

"In the following paragraph the Belgian State will therefore confine itself to answering the grievance concerning the "abolition" of French classes in the Municipality of Leeuw-St. Pierre.

...  
...  
..."

In execution of an order by the President, dated 15th January

des problèmes voisins de ceux à propos desquels la Commission avait retenu les requêtes N° 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2013/63 et 2126/64.

En conséquence, le Président de la Commission avait chargé le Secrétaire, le même jour, de donner connaissance de la requête au Gouvernement défendeur et d'inviter ce dernier à formuler par écrit, dans le délai de huit semaines, ses observations éventuelles sur la recevabilité des griefs des requérants (article 45 § 2 du Règlement intérieur).

Le Secrétaire de la Commission s'était acquitté de cette tâche le 12 novembre 1964; le 3 décembre 1964, il a communiqué en outre au Gouvernement belge le texte, précité, du mémoire complémentaire du 24 novembre.

Les observations écrites du Gouvernement belge sur la recevabilité de la requête sont parvenues au Secrétariat le 13 janvier 1965. Elles sont ainsi libellées (Doc. DH/Misc (65) 6):

"I. REMARQUE PRELIMINAIRE

"La requête formule des griefs divers.

"Monsieur le Secrétaire de la Commission européenne a fait savoir à Monsieur le Représentant Permanent de la Belgique que l'Etat belge n'était invité à se prononcer que sur les aspects purement "linguistiques" de la requête.

"Les griefs des requérants en matière linguistique sont au nombre de trois:

2° Les requérants expriment le désir de recevoir les pièces administratives en français, ou de préférence dans les deux langues;

3° Les requérants demandent qu'on organise un recensement qui prouverait le nombre d'enfants fréquentant les écoles des communes de la périphérie bruxelloise.

"Dans son mémoire complémentaire, le requérant, Monsieur X., ne paraît plus insister sur les griefs visés ci-dessus au 2° et au 3°. On ne voit d'ailleurs pas sur quelles dispositions de la Convention européenne ou du Protocole additionnel ces plaintes pourraient se fonder.

"L'Etat belge se bornera, dès lors, dans le paragraphe suivant, à répondre au grief qui vise la "suppression" des classes françaises dans la commune de Leeuw-St. Pierre.

...  
...  
..."

En exécution d'une ordonnance présidentielle du 15 janvier 1965

1965 (Rule 46 (1) and (2)), the Secretary of the Commission invited the Applicants to reply to these observations within 4 weeks.

On 6th February 1965 the Applicants replied as follows (Doc. DH/Misc (65) 12, extracts):

"... I, the undersigned X ...

"Have the honour to inform (you) ....:

"...  
"...

"Moreover, a census in our municipality of Leeuw-St. Pierre will show the large number of French-speaking children and families.

"If the language part of the census had not been abolished in 1961 our Government would have had proof of the large number of French-speaking persons in our municipality.

"We also request formally that we may receive our administrative, judicial etc. documents in our own language, French. In January 1965, after I had (on 20th January 1965) asked the Inspector and Collector of Taxes at Ruisbroek for my motor-car tax certificate, which was compulsory from 1st January 1965 – I had sent the tax about the middle of December 1964 with an application in French – the Collector, who is perfectly familiar with our two national languages, returned my letter accompanied by a card in Dutch.

"In January 1965 I received a questionnaire from the same departement, again in *Dutch*.

"Having had this translated by someone on the municipal staff, I found that it asked: (1) whether I had a private house, although I am only a tenant; whether I had a driver, a char-woman – the number of hours she works for me – to be answered with yes or no –; whether my wife was working, etc., whether I had a dog –.

"I had to have all this translated, as I could only answer the questions in French.

"On 5th February 1965 I received a letter from an official department in Greater Brussels, "*Ministerie Van Sociale Voorzorg*" – Regentlaan 28, Brussels.

"On paying my wireless and television licence – I received the documents in Dutch, even from this department in Greater Brussels.

"I see only one solution to this: the creation of a national district comprising the Province of Brabant, including both the

(article 46 §§ 1 et 2 du Règlement intérieur), le Secrétaire de la Commission a invité les requérants à répondre auxdites observations dans le délai de quatre semaines.

Le 6 février 1965, les requérants ont répondu en ces termes (Doc. DH/Misc (65) 12, extraits):

"... Je soussigné, X....

"Ai l'honneur de porter à (votre) connaissance ....:

"...  
"...

"D'autre part, un recensement organisé dans notre commune de Leeuw-St. Pierre prouvera le nombre important d'enfants francophones et de familles.

"Si le volet linguistique n'avait pas été supprimé en 1961, notre Gouvernement aurait eu la preuve du nombre important de francophones dans notre commune.

"Nous demandons formellement également de pouvoir recevoir nos pièces administratives, judiciaires, etc. dans notre langue, le français. En janvier 1965, ayant réclamé ma vignette-auto (le 20 janvier 1965) au contrôleur et receveur des Contributions de Ruisbroek, du fait que j'avais envoyé le montant de ma taxe-auto vers la mi-décembre 1964 et que cette vignette (taxe) est obligatoire à partir du 1er janvier 1965, ma demande ayant été rédigée en français – M. le receveur des Contributions, malgré qu'il connaisse parfaitement nos deux langues nationales, m'a renvoyé ma lettre en français et accompagnée d'une carte rédigée en néerlandais.

"En janvier 1965, j'ai également reçu un formulaire de renseignements émanant de ce même service, de nouveau en *néerlandais*.

"Après traduction par une personne de la Commune, il m'était demandé: 1° si j'avais une maison privée alors que je ne suis que locataire; si j'avais chauffeur, femme de ménage – le nombre d'heures de prestation de travail – à répondre par oui ou non –; si mon épouse travaillait, etc., si j'avais un chien –.

"Tout ceci après traduction, je ne pouvais que répondre en français aux questions.

"À la date du 5 février 1965 une lettre m'est parvenue d'un service officiel de Bruxelles-Capitale "*Ministerie Van Sociale Voorzorg*" – Regentlaan 28, Brussel.

"Lors du paiement de la taxe radio et télévision – recevoir également de ce service à Bruxelles-Capitale les "pièces" en néerlandais.

"Je ne vois qu'une solution à cela: la création d'un district national, comprenant la province de Brabant, y compris donc

Walloon and the Flemish areas, and respect for the wishes of the head of the family with regard to his children's schooling, in both the French-speaking and Flemish parts as well as in the so-called German-speaking region. A popular referendum should have been held before anything was done at all.

*"This is just the suggestion of a private citizen.*

"We observe with bitterness that the 1963 acts, far from solving a *very serious crisis*, have widened the gap between Belgians. In many quarters these Acts have caused violent resentment and a feeling of great injustice.

"We want to be Belgians in every respect enjoying equality, liberty and fraternity with our Flemish brothers; we hope that there will be a national re-awakening, that our compatriots will see reason, and we look forward to this great reconciliation – otherwise in May 1965 the Belgians will decide Belgium's future – and perhaps a favourable decision by the Council of Europe, in agreement with our Government – and we hope for this with all our hearts.

"Wishing to prove the large number of French-speaking persons at Leeuw-St. Pierre!

"At the municipal elections in October 1964 the candidates addressed the electors in both our national languages. Those who were elected subsequently sent their thanks in both languages.

"Moreover, on 28th January 1965, on the death of our Mayor, Mr. Georges Bosmans, the College of Aldermen of Leeuw-St. Pierre again notified the inhabitants in both languages; apart from that everything is done in Dutch and we get the reply that Leeuw-St. Pierre is unilingually Flemish by Act of Parliament.

"When we submitted our application I was grieved to see a sign outside the Zuen auxiliary police station reading "*Politie – Police*", "*Police*" having been deleted. Similarly, in our street, Rue Gaston Deruyver, "*Rue*" has been struck out but "*Straat*" left. We are creating *language barriers* while Europe of the Six is taking steps to lower its Customs barriers.

"It is the duty of our fatherland to act within the framework of Belgium, with respect for its Walloon and Flemish Children, and also of Europe ..."

On 22nd February 1965 the Secretary of the Commission invited the respondent Government to give its reply within 6 weeks (President's order of 20th February, Rule 46 (1) and (2)).

le Brabant wallon et flamand et le respect de la volonté du chef de famille sur l'enseignement scolaire de ses enfants, aussi bien dans la partie francophone que flamande et aussi bien dans la région dite de langue allemande. Il aurait été nécessaire de faire une consultation populaire avant de faire quoi que ce soit.

*"Ceci n'étant la suggestion que d'un simple citoyen.*

"Nous voyons avec amertume que les lois de 1963, loin de marquer le dénouement d'une *crise très grave*, ont élargi le fossé qui sépare les Belges. Les dispositions de ces lois ont provoqué dans de nombreux milieux un ressentiment violent et la conviction d'une grande injustice.

"Nous voulons être des Belges à part entière, dans l'égalité, la liberté et la fraternité avec nos frères flamands avec l'espoir d'un sursaut national, d'une prise de conscience raisonnable de nos compatriotes, et cette grande réconciliation – autrement en mai 1965, les Belges déciderent du destin futur de la Belgique – et peut-être une heureuse décision du Conseil de l'Europe en accord avec notre Gouvernement – et l'espérons de tout coeur.

"Désirant prouver le nombre important de francophones à Leeuw-St. Pierre!

"Lors des élections communales d'octobre 1964, les candidats se sont adressés dans nos deux langues nationales aux électeurs. Ensuite, les élus ont envoyé les remerciements également dans nos deux langues.

"D'autre part, le 28 janvier 1965, notre Bourgmestre, M. Georges Bosmans, étant décédé, le Collège échevinal de Leeuw-St. Pierre s'est encore adressé aux habitants en envoyant des lettres de faire-part dans nos deux langues; à part cela, le reste est en néerlandais, et la réponse nous est donnée que Leeuw-St. Pierre est unilingue flamand et que c'est une loi.

"Au moment de notre requête, je regardais avec peine cette plaque du bureau de police auxiliaire de Zuen, qui indique – *Politie – Police* – mais police était barré. Egalement notre Rue – dénommée Rue Gaston Deruyver, "*Rue*" étant barré, sauf "*Straat*", a été maintenu. Nous créons des *frontières linguistiques*, alors que l'Europe des Six fait le nécessaire pour abaisser les frontières douanières.

"Notre patrie a le devoir d'agir dans le cadre de la Belgique, le respect de ses enfants wallons et flamands et dans le cadre également de l'Europe ..."

Le 22 février 1965, le Secrétaire de la Commission a invité le Gouvernement défendeur à présenter sa réplique dans le délai de six semaines (ordonnance présidentielle du 20 février, article 46 §§ 1 et 2 du Règlement intérieur).

In a letter on the same day Mr. Y., barrister at the Court of Appeal of Brussels, informed the Secretary of the Commission that the Applicants had instructed him to defend their interests. He stated that his clients invoked Articles 9 and 10 of the Convention in support of their grievances with regard to the use of languages for administrative purposes.

On 24th February 1965 the Secretary of the Commission informed the respondent Government of Mr. Y.'s letter.

On 5th April 1965 the Secretary received the Belgian Government's reply, from which the following extracts are taken (Doc. DH/Misc (65) 24):

"...  
"..."

"Having read the above-mentioned passages from the Applicant's memorial" – these are the passages relating to the use of languages in administration – "the Belgian State need do no more than quote the following passage from the decision taken by the European Commission of Human Rights on 26th July 1963 on the admissibility of Application No. 1769/63. (Page 7 "I. Whereas as regards the alleged violation of Articles 9 and 10 of the Convention") and follow it with a few brief remarks.

"... (See Yearbook of the European Convention on Human Rights, Volume 6, pp. 454-456) ..."

"These considerations are obviously applicable without restriction to the applicants' grievances regarding the use of languages in administration. It is clear that one has to distort the usual meaning of the passages if one is to transform the right to express one's thought freely in the language of one's choice into a right to complete, and insist on the completion of, all administrative formalities in that language.

"The Applicants' argument would only be acceptable in so far as it could be based on texts similar to Articles 5 (2) and 6 (3) (a) and (e) of the Convention. To admit that it might have some foundation in Articles 9 and 10 would be tantamount to attributing to those two Articles such a wide scope that the specific guarantees given in Articles 5 and 6 would have to be considered superfluous.

"It would follow from this that the obligations placed by the European Convention on the High Contracting Parties would no longer be *precise*, but vague ones with unforeseeable consequences. There is no doubt that many States have had no hesitation in subscribing to declarations of principle of a general nature which however are without any *possibility of*

Par une lettre du même jour, Me Y., avocat près la Cour d'Appel de Bruxelles, a informé le Secrétaire de la Commission que les requérants venaient de lui confier la défense de leurs intérêts. Il a précisé, à cette occasion, que ses clients invoquaient les articles 9 et 10 de la Convention à l'appui de leurs griefs relatifs à l'emploi des langues en matière administrative.

Le 24 février 1965, le Secrétaire de la Commission a porté la lettre de Me Y. à la connaissance du Gouvernement défendeur.

Le 5 avril 1965, le Secrétaire a reçu la réplique du Gouvernement belge, dont il échet de reproduire les extraits suivants (Doc. DH/Misc (65) 24):

"...  
"..."

"La lecture des passages ci-dessus précisés du mémoire des requérants" – il s'agissait des passages concernant l'emploi des langues en matière administrative – "permet à l'Etat belge de se borner à reproduire le passage suivant de la décision de la Commission européenne des Droits de l'Homme statuant le 26 juillet 1963 sur la recevabilité de la requête N° 1769/63 (Page 7. "I. En ce qui concerne la violation alléguée des articles 9 et 10 de la Convention"), en faisant suivre ce passage de quelques brèves remarques.

"... (cf. l'Annuaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme, tome VI, pp. 455 et 457) ..."

"Ces considérations sont manifestement, et sans restriction aucune, applicables aux griefs formulés par les requérants concernant l'emploi des langues en matière administrative. Il est clair que ce n'est pas sans détourner les textes de leur sens normal que l'on peut transformer le droit d'exprimer librement sa pensée dans la langue de son choix en un droit d'accomplir et de voir accomplir toutes les formalités administratives dans la langue de son choix.

"La thèse des requérants ne serait acceptable que dans la mesure où elle pourrait se fonder sur des textes analogues aux articles 5 § 2 et 6 § 3 a) et e) de la Convention. Admettre que cette thèse puisse se fonder sur les articles 9 et 10 de la Convention reviendrait à donner à ces deux articles une portée d'une étendue telle que les garanties précises prévues aux articles 5 et 6 devraient être considérées comme inutiles.

"Il s'ensuivrait que la Convention européenne n'aurait plus comme objet d'imposer aux Hautes Parties Contractantes des obligations *précises*, mais des obligations vagues aux conséquences imprévisibles. Sans doute de nombreux Etats ont-ils, sans hésitation, souscrit des déclarations de principe à caractère général mais dénuées de toute *sanction effective*. Ce qui fait

*enforcement*. It is to the credit of the signatory countries of the European Convention that they have accepted *an effective* international means of enforcement. But no country could agree to submit to such means unless the obligations it assumed were defined *precisely*".

On 8th April 1965 the Secretary of the Commission asked Mr. Y. to present his replication within 4 weeks (President's order of 8th April, Rule 46 (1) and (2)).

This replication, dated 23rd April, 1965, reads as follows (Doc. DH/Misc. (65) 31 extracts):

"INTRODUCTION

"Leeuw-St. Pierre is one of those municipalities on the outskirts of Brussels that has benefited from the exodus of the capital's inhabitants to the more airy outer suburbs; according to the 1947 census its French-speaking population even then was about 20%; it is now much greater.

"The 1961, 1962 and 1963 Acts classified it artificially as "Flemish land".

"The Belgian Government ... has forced all the inhabitants to use Flemish in their dealings with the administration.

"...  
"..."

"The Applicants also complain that they are forced by law to use the Flemish language in their relations with the administrative and judicial authorities, which persist in sending them forms or questionnaires in that language alone and refuse to deal with them in French.

"They think these facts constitute violations of Articles 9 and 10 of the Convention as well as of Article 14.

"This second aspect of the Application merits closer examination and is the purpose of this memorial."

"I. Articles 9 and 10

"... (part quotation of the two articles) ...

"II. Contents

"It is true that freedom of language as such is not guaranteed by the Convention. But freedom of thought as mentioned in Article 9 necessarily implies freedom to express that thought either orally or in writing.

"The term 'freedom of thought' would be meaningless if all it meant was that a man might think what he liked in his

l'honneur des Pays signataires de la Convention européenne, c'est d'avoir accepté *une sanction internationale effective*. Mais aucun pays ne pourrait accepter de se soumettre à pareille sanction, si les obligations qu'il assume n'ont pas été définies d'une mesure *précise*."

Le 8 avril 1965, le Secrétaire de la Commission a prié Me Y. de présenter sa duplique dans le délai de quatre semaines (ordonnance présidentielle du 8 avril, article 46 §§ 1 et 2 du Règlement intérieur).

Datée du 23 avril 1965, la duplique de Me Y. est ainsi conçue (Doc. DH/Misc (65) 31, extraits):

"INTRODUCTION

"Leeuw-St. Pierre est une des communes de la périphérie bruxelloise qui a bénéficié de l'exode des habitants de la capitale vers la banlieue plus aérée; suivant le recensement de 1947, sa population francophone se situait déjà aux environs de 20%; elle est beaucoup plus importante actuellement.

"Les lois de 1961, 1962 et 1963 l'ont classée artificiellement "terre flamande".

"Le Gouvernement belge ... a contraint tous les habitants à utiliser le flamand dans leurs rapports avec les autorités administratives.

"...  
"..."

"Les requérants se plaignent en plus d'être légalement contraints d'utiliser la langue flamande dans leurs rapports avec les autorités administratives et judiciaires, celles-ci persistant à ne leur adresser que des formulaires ou des questionnaires en cette langue et refusant de traiter avec eux en français.

"Ils estiment que ces faits sont constitutifs des violations des articles 9 et 10 de la Convention ainsi que de l'article 14.

"Ce second aspect de la requête mérite un examen plus approfondi qui fera l'objet du présent mémoire.

"I. Les articles 9 et 10

"... (citation partielle de ces deux articles) ...

"II. Contenu

"Certes, la liberté linguistique n'est pas garantie en tant que telle par la Convention. Mais la liberté de pensée de l'article 9 implique nécessairement la liberté d'exprimer cette pensée soit par la parole, soit par les écrits.

"Les termes 'liberté de pensée' n'auraient en effet aucun sens s'ils signifiaient simplement que l'homme peut penser tout ce

innermost heart and that nothing could prevent him from doing so. For thought in this sense, like conscience, is something intangible that no one can ever force.

"But in order to avoid any difficulty of interpretation the authors of the Convention themselves stated that this right includes freedom to change ... and to manifest ... etc.

"Thus freedom of thought in itself implies freedom of expression, but Article 10 gives external form to this notion by providing explicitly for freedom of expression, which can only mean oral or written expression.

"It is not in doubt that since Article 9 adds that the right to freedom of thought includes freedom to change one's belief or to manifest it, but does not say that this refers solely to philosophical freedom, it also covers cultural or linguistic freedom. For how can one give external expression to one's thought in speech or writing, and be free to do so, without also having linguistic freedom?

"Similarly it is difficult to see how Article 10, in speaking of freedom of expression, can confine this to philosophical, while excluding cultural expression.

"The Applicants therefore have the right to expect full development of their personality through their own form of culture".

### *III. Jurisprudence*

In its memorial, which reached the Commission on 13th January 1965, the Government invokes the Commission's decision of 26th July 1963 on the admissibility of the first language applications. This decision, which rejected Articles 9 and 10, read as follows:

"... (see Yearbook of the European Convention on Human Rights, Volume 6, pp. 454-456) ...

"The meaning of this explanation needs to be more closely defined:

"(1) It simply points out that neither the Convention nor the First Protocol enshrines linguistic freedom as such, but it does not state that freedom of language is not guaranteed by the Convention.

"(2) It asserts that in the specific case before it - language applications relating to education - there is no violation of Articles 9 and 10, which obviously does not rule out the possibility of violation in other cases.

"In another paragraph the Commission observes that the manner in which human thought is formed and expressed is perforce determined by a concatenation of circumstances over

qu'il veut dans son for intérieur et que nul ne peut l'en empêcher car la pensée, comprise dans ce sens, comme la conscience ne constituent que des insaisissables que personne ne peut jamais forcer.

"Pour éviter toute difficulté d'interprétation les rédacteurs de la Convention ont d'ailleurs eux-mêmes précisé que ce droit impliquait la liberté de changer ... et celle de manifester ...

"La liberté de pensée implique donc déjà la liberté d'expression mais l'article 10 vient encore extérioriser cette notion en prévoyant explicitement la liberté d'expression, ce qui ne peut s'appliquer qu'aux formes verbale ou écrite.

"Lorsque l'article 9 ajoute que le droit à la liberté de pensée implique la liberté de changer de conviction ou de la manifester, sans exprimer qu'il s'agit exclusivement de la liberté philosophique, il n'est pas douteux qu'il comprend la liberté culturelle ou liberté linguistique car comment extérioriser sa pensée en paroles ou en écrits et posséder la liberté de le faire sans avoir du même coup la liberté linguistique.

"De même, quand l'article 10 parle de la liberté d'expression, on ne voit pas pourquoi il limiterait celle-ci à l'expression philosophique et non pas culturelle.

"Les requérants ont donc le droit de voir leur personnalité se développer complètement par la forme de leur culture.

### *III. Jurisprudence*

"Dans son mémoire parvenu à la Commission le 13 janvier 1965, le Gouvernement invoque la décision du 26 juillet 1963 de la Commission sur la recevabilité des premières requêtes linguistiques, décision qui rejetait les articles 9 et 10 et qui s'exprimait ainsi:

"... (cf. l'Annuaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme, tome VI, pp. 455 et 457) ...

"Il importe de circonscrire le sens de cette motivation:

"(1) Elle se contente de relever que ni la Convention ni son premier Protocole additionnel ne consacrent les libertés linguistiques en tant que telles, mais n'énonce pas cependant que la liberté linguistique n'est pas garantie par la Convention.

"(2) Elle affirme que, dans les cas d'espèce qui lui sont soumis - requêtes linguistiques relatives à l'enseignement - il n'y a pas violation des articles 9 et 10, ce qui n'exclut évidemment pas la possibilité de violation dans d'autres cas.

"Dans un autre attendu, la Commission fait observer aussi que, par la force des choses, la manière dont se forme et s'exprime la pensée humaine se trouve conditionnée par une série



which the individual has virtually no control (time and place, social environment, diverse events and influences, etc.) without any threat to freedom of thought and expression as such *ipso facto* resulting therefrom."

#### "IV. Historical survey

"In order to place the dispute in its historical context we would briefly recall that in 1831 Belgium was a unitary and unilingually French state which gradually developed towards bilingualism in the Flemish regions in order to improve the situation of the individual there by rehabilitating his culture.

"This trend is marked by several Acts, apart from those between 1961 and 1963 which the Applicants criticise and which come near to recognising the existence of an almost sovereign Flemish state. The most important of the earlier Acts were voted in 1932 and 1935."

#### "V. Violations

##### A. Articles 9 and 10

"Section 3 (1) of the Act of 28th June 1932 on the use of languages for administrative purposes allowed municipalities 'the majority of whose inhabitants according to the last decennial census generally speak a language different from that of the group to which they are assigned under Section 1; to adopt the language of that majority for internal purposes and in correspondence'.

"Section 3 of the Act of 24th July 1961 concerning the census states: 'Notwithstanding the provisions of the Act of 28th June 1932 on the use of languages for administrative purposes, the general population census of 1961 shall not include any question on the use of languages; the findings of the language census taken on 31st December 1947 shall continue to hold good until otherwise stipulated by Act of Parliament'.

"Thus by abolishing the linguistic part of the general census the Act of 24th July 1961 had the effect of freezing the language situation in municipalities which otherwise would have been able to adapt their arrangements to the languages spoken by their inhabitants.

"Since municipalities are legal entities composed of individuals, that is to say their inhabitants, it is these individuals who bear the brunt of the coercion introduced by the Act of 24th July 1961. By the very fact that the linguistic situation of a municipality is arbitrarily fixed without previous referendum, its inhabitants are condemned to endure the situation indefinitely, even if it is completely contrary to the actual language situation.

d'éléments contingents sur lesquels l'individu n'a guère de prise (données de temps et de lieu, milieu social, événements et influences diverses, etc...), sans qu'il en résulte *ipso facto* une atteinte aux libertés de pensée et d'expression comme telles."

#### IV. Historique

"Pour situer le litige dans son cadre historique, rappelons schématiquement que la Belgique de 1831 était un Etat unitaire unilingue français qui a évolué peu à peu vers le bilinguisme des régions flamandes pour promouvoir l'individu flamand par la réhabilitation de sa culture.

"Plusieurs lois ont jalonné cette évolution indépendamment de celles de 1961 à 1963 que les requérants critiquent et qui ne sont pas loin de consacrer l'existence d'un Etat flamand presque souverain, les plus importantes furent votées en 1932 et 1935.

#### "V. Violations

##### "A. Articles 9 et 10

"L'article 3, § 1er, de la loi du 28 juin 1932 relative à l'emploi des langues en matière administrative laissait la faculté aux communes "dont la majorité des habitants parlent le plus fréquemment, d'après le dernier recensement décennal, une langue différente de celle du groupe linguistique auquel l'article 1er les rattache, d'adopter pour le service intérieur et pour la correspondance la langue de cette majorité."

"La loi du 24 juillet 1961 concernant le recensement décide en son article 3 que: "Par dérogation aux dispositions de la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative, le recensement général de la population de 1961 ne comporte aucune question relative à l'emploi des langues; les effets du recensement linguistique effectué le 31 décembre 1947 sont prorogés jusqu'à ce qu'une loi y mette fin."

"En supprimant le volet linguistique du recensement général, la loi du 24 juillet 1961 a donc eu pour effet de figer la situation linguistique de communes qui, sans cela, auraient pu adapter leur régime linguistique conformément aux langues parlées par leurs habitants.

"Or, comme les communes constituent des entités juridiques formées chacune d'individus, leurs habitants, la contrainte de la loi du 24 juillet 1961 s'exerce donc sur eux. En effet, par le fait même que le statut linguistique d'une commune se trouve figé arbitrairement, sans referendum préalable, ses habitants sont condamnés à le subir indéfiniment même s'il est en opposition complète avec la situation linguistique réelle.

"Thus this 'freezing' deprives individuals of their freedom of thought and expression; it matters little whether this is done by direct personal coercion or by indirect compulsion through an administrative body, for the result is absolutely identical in both cases.

"This is not a historical or natural development but the result of a deliberate coercive intent on the part of majorities who take refuge in pleading reasons of State.

"The Act of 24th July 1961 violates not only the right itself but also what it implies, that is to say freedom to change one's belief or to manifest it alone or in community with others ...

"In fact the object of this Act is to prevent municipalities - that is to say individuals - from altering their language arrangements, in other words from *changing* their belief, since they no longer have the right to state that any particular new language arrangements suit them better than the old ones.

"By providing that the general census shall no longer include any question on the use of languages the Act deprives the individual of the opportunity to *manifest* on his own his belief with regard to the language he uses; this prohibition is all the more offensive since the general census goes into extreme detail and may even be termed utterly indiscreet with regard to other spheres of individual activity.

"Section 20 of the Royal Decree of 3rd November 1961 passed in execution of the Act of 24th July 1961 even goes so far as to forbid municipalities to classify or count census forms according to the language used; this clause violates Article 9 of the Convention, which protects freedom to *manifest* one's opinion both alone and *in community with others*.

"Any State which claims to impose on its inhabitants the use of a particular language according to their place of residence after arbitrarily establishing a frontier without first questioning them on their convenience, indeed after abolishing what could have served as a rudimentary census or referendum, violates freedom of expression as such and also in so far as it includes freedom "to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers".

"B. Article 14

"When abolishing the language part of the general census the

"Cette 'fixation' prive donc les individus de leur liberté de pensée et d'expression; il importe peu qu'ils en soient privés par contrainte directe sur leur personne ou par contrainte indirecte exercée par le canal d'une entité administrative, le résultat étant absolument identique dans l'une et l'autre hypothèse.

"Cette évolution n'est pas historique ni naturelle, mais constitue le résultat d'une volonté délibérée de contrainte imposée par des majorités qui se réfugient derrière la raison d'Etat.

"La loi du 24 juillet 1961 viole non seulement le droit mais aussi ce qu'il implique, c'est-à-dire la liberté de changer de conviction ainsi que celle de manifester cette conviction individuellement ou collectivement ...

"Ladite loi du 24 juillet 1961 a en effet pour but d'empêcher les communes - c'est-à-dire les individus - de modifier le régime linguistique, en d'autres termes, de *changer* de conviction, puisqu'elles n'ont plus le droit d'exprimer que tel régime linguistique nouveau leur conviendrait mieux que le précédent.

"En disposant que le recensement général ne comporte plus aucune question relative à l'emploi des langues, la loi prive l'individu de la possibilité de *manifester* individuellement sa conviction concernant la langue qu'il utilise; cette interdiction est d'autant plus choquante que le recensement général est d'une extrême précision et même d'une indiscretion totale en ce qui concerne les autres domaines de l'activité individuelle.

"L'article 20 de l'Arrêté royal du 3 novembre 1961, pris en execution de la loi du 24 juillet 1961, a même été jusqu'à interdire aux communes de procéder au classement et au comptage des bulletins de recensement suivant la langue utilisée; cette disposition viole l'article 9 de la Convention qui protège la liberté de *manifester* son opinion non seulement individuellement mais *collectivement*.

"L'Etat qui prétend imposer à ses habitants l'usage de telle ou telle langue selon leur lieu de résidence après avoir créé arbitrairement une frontière, sans les avoir interrogés préalablement sur leurs convenances, après avoir au contraire supprimé ce qui aurait pu constituer un embryon de recensement ou de referendum, viole la liberté d'expression en soi mais aussi en ce qu'elle comprend la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorité publique et sans considération de frontière."

"B. Article 14

"Lorsqu'il a supprimé le volet linguistique du recensement

legislative power did not scruple to say that its object was to stifle the power of attraction of French culture and evidence of the fact; it thus established discrimination in the exercise of the rights guaranteed by Article 9 and 10. This discrimination is particularly noticeable in the municipalities along the language frontier and on the outskirts of Brussels.

"This legislation has also established discrimination based on membership of a national minority, for French-speaking persons are in a minority in Belgium.

"C. Accordingly to the Government the right 'to express one's thought freely in the language of one's choice' is not the same thing as the right 'to complete, and insist on the completion of, all administrative formalities in that language'.

"In the refutation of this it may be said that to liken relations between the authorities and individuals to the completion of mere formalities is a serious distortion of the facts: a private citizen who has to complete his tax declaration or discuss matters with the Inspector of Taxes is not merely completing formalities, and the administration, in issuing orders to its inhabitants on matters of military service, town planning, traffic, etc., is in fact speaking to those it administers.

"An individual who has to approach the authorities in a language determined by themselves in the arbitrary manner already described no longer has the right to express his thought freely in the language of his choice".

As a subsidiary argument, if one conceded to the Government that the Applicants are claiming a right which is not guaranteed by the Convention – the right to complete formalities in the language of their choice – it could also be maintained that 'infringements of rights and freedoms which are not recognised may constitute violations of the Convention if they affect the enjoyment and exercise of rights and freedoms which are guaranteed' (Yearbook 2, pp. 352 and 372 – see also Roger Pinto "*Les organisations européennes*").

"The Application is therefore admissible."

On 30th April 1965 the Commission instructed its Secretary to invite the parties to state within four weeks whether they wished to give oral explanations with regard to the admissibility of the Application in addition to their written observations.

The Secretary of the Commission acted accordingly on 3rd May 1965.

Mr. Y. (24th May 1965) and the Belgian Minister of Justice

général, le législateur ne s'est pas gêné pour dire qu'il voulait étouffer le pouvoir d'attraction de la culture française et la constatation de cette évidence; il a ainsi établi une discrimination dans l'exercice des droits garantis par les articles 9 et 10. Cette discrimination est particulièrement sensible dans les communes de la frontière linguistique et dans celles de la périphérie bruxelloise.

"Le législateur a établi en outre une discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale puisque les francophones sont minoritaires en Belgique.

"C. D'après le Gouvernement, "le droit d'exprimer librement sa pensée dans la langue de son choix" est distinct du droit d'accomplir et de voir accomplir toutes les formalités administratives dans la langue de son choix."

"Réfutation: Assimiler les rapports administration-individus à l'accomplissement de simples formalités constitue une sérieuse déformation de la réalité: le particulier qui doit remplir sa déclaration d'impôts ou discuter avec le contrôleur des contributions n'évolue pas seulement dans la sphère des formalités, l'administration qui fournit des directives aux habitants en matière de milice, d'urbanisme, de circulation, etc. ... parle réellement à son administré.

"A la vérité, individus et administration échangent entre eux un véritable dialogue, comme de simples particuliers.

"L'individu qui doit s'adresser à l'administration dans la langue fixée par celle-ci, selon les conditions arbitraires déjà décrites, ne dispose plus du droit d'exprimer librement sa pensée dans la langue de son choix.

"Subsidiairement, s'il fallait admettre avec le Gouvernement que les requérants revendiquent un droit non garanti par la Convention – celui à l'accomplissement des formalités dans la langue de leur choix – encore pourraient-ils soutenir que "les atteintes à des droits et libertés non reconnus peuvent constituer des violations de la Convention, si elles affectent la jouissance et l'exercice des droits et libertés garantis." (Annuaire des décisions, vol. II, pp. 353 et 373 – voyez aussi Roger Pinto "*Les organisations européennes*".)

"La requête est donc recevable."

Le 30 avril 1965, la Commission a chargé son Secrétaire d'inviter les parties à lui indiquer, dans le délai de quatre semaines, si elles désiraient présenter, au sujet de la recevabilité de la requête, des explications orales s'ajoutant à leurs observations écrites.

Le Secrétaire de la Commission s'est conformé à ces instructions le 3 mai 1965.

Me Y. (24 mai 1965) et M. le Ministre de la Justice de Belgique

(26th May 1965) replied that they did not think it essential to have a hearing in the presence of the parties.

#### THE LAW

Whereas the remainder of the Application concerns legal provisions governing the use of languages for administrative purposes, more particularly those provisions which apply to the municipality of Leeuw-St. Pierre; whereas in this respect the Applicants invoke Articles 9, 10 and 14 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;

Whereas under Article 9 (1) of the Convention "everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion", which "includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance";

Whereas Article 10 (1) provides that "everyone has the right to freedom of expression", including "freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers";

Whereas in the last analysis the Applicants are claiming the right to be able to use the language of their choice, or of their mother tongue or usual language, in their relations with the authorities;

Whereas, however, it appears that the guarantee of this right lies outside the scope of the Convention, in particular of Articles 9 and 10;

Whereas, in fact, there is no article in the Convention or First Protocol that expressly guarantees "linguistic freedom" as such (see for example the decisions of 26th July 1963 on the admissibility of applications Nos. 1474/62 and 1769/73, Yearbook 6, pp. 340-342 and 454);

Whereas the only clauses in the Convention that deal with the use of languages, that is to say Articles 5 (2) and 6 (3) (a) and (e), are limited in scope and irrelevant to the case in point (see for example the two decisions mentioned above, *loc. cit.*); whereas their existence would be incomprehensible if the Convention were intended to afford much wider protection to the right which the Applicants allege to have been violated;

Whereas, lastly, Article 14 prohibits discrimination solely in "the enjoyment of the rights and freedoms set forth" in the Convention (see the Commission's constant jurisprudence, for example the decision of 16th December 1955 on the admissibility of Application No. 86/55, Yearbook 1, p. 199); whereas it appears from the fore-

(26 mai 1965) ont répondu que la tenue d'une audience contradictoire ne leur paraissait pas indispensable.

#### EN DROIT

Considérant que le restant de la requête vise les dispositions légales fixant l'emploi des langues en matière administrative, et plus précisément celles d'entre elles qui s'appliquent à la commune de Leeuw-St. Pierre; que les requérants invoquent, à ce sujet, les articles 9, 10 et 14 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales;

Qu'aux termes de l'article 9 § 1 de la Convention, "toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion," droit qui "implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites";

Que l'article 10 § 1 stipule, de son côté, que "toute personne a droit à la liberté d'expression," y compris "la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière . . .";

Qu'en dernière analyse, les requérants revendiquent le droit de pouvoir se servir de la langue de leur choix, ou de leur langue maternelle ou usuelle, dans leurs rapports avec l'administration;

Qu'il appert, toutefois, que la garantie de ce droit sort du cadre de la Convention, et notamment des articles 9 et 10;

Qu'en effet, aucun article de la Convention ni du premier Protocole additionnel ne consacre expressément la "liberté linguistique" en tant que telle (cf., p. ex., les décisions du 26 juillet 1963 sur la recevabilité des requêtes N° 1474/62 et 1769/63, Annuaire VI, pp. 341-343 et 455);

Que les seules clauses de la Convention qui traitent de l'emploi des langues, à savoir l'article 5 § 2 et l'article 6 § 3 a) et e), ont une portée restreinte et sont étrangères au cas d'espèce (cf., p. ex., les deux décisions susmentionnées, *loc. cit.*); que leur existence ne se concevrait pas si la Convention avait entendu protéger, sur une échelle beaucoup plus large, le droit dont les requérants allèguent la violation;

Qu'il échet de rappeler, enfin, que l'article 14 n'interdit la discrimination que dans "la jouissance des droits et libertés reconnus" par la Convention (cf. la jurisprudence constante de la Commission, et p. ex. la décision du 16 décembre 1955 sur la recevabilité de la requête N° 86/55, Annuaire I, p. 199); qu'il ressort de ce qui

going that the "discrimination" complained of in no way affects any of the said rights;

Whereas, in view of Articles 1 and 25 (1) of the Convention, it is outside the Commission's competence *ratione materiae* to examine the grievances in question; whereas the said grievances are therefore incompatible with the provisions of the Convention within the meaning of Article 27 (2);

Now therefore the Commission

...

2. - DECLARES THE APPLICATION INADMISSIBLE IN RESPECT OF THE REMAINDER <sup>1</sup>.

précède que la "discrimination" litigieuse n'affecte point l'un de ces droits;

Que l'examen des griefs dont il s'agit échappe dès lors, compte tenu des articles 1 et 25 § 1 de la Convention, à la compétence *ratione materiae* de la Commission; que lesdits griefs sont donc incompatibles avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 27 § 2;

Par ces motifs, la Commission

...

2. - DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE QUANT AU SURPLUS.<sup>1</sup>