

RAPPORT BELGE

par

J.-C. SCHOLSEM

Professeur ordinaire à l'Université de Liège

« LES MINORITÉS EN DROIT PUBLIC INTERNE »

ou

« LA PÉRILLEUSE DÉFINITION DES MINORITÉS EN BELGIQUE »

Introduction

1.- Dès l'abord, la problématique des minorités en droit interne belge paraît un sujet immense. Cette impression ne peut qu'être renforcée, démultipliée même, à la lecture du remarquable questionnaire établi par le rapporteur général J. WOEHLING. À suivre ce questionnaire très systématique et fouillé, ce n'est certes pas un modeste rapport national, d'ampleur forcément limitée, qu'il faudrait, mais quasiment tout un traité de droit constitutionnel.

En effet, la problématique « minoritaire » au sens large et politique du terme, marque une bonne part de l'histoire du pays. Si elle n'a débouché sur la scène constitutionnelle, à proprement parler, qu'à partir de 1970, entraînant depuis lors une succession de « réformes de l'État », elle plonge ses racines beaucoup plus profondément dans l'histoire, remontant au milieu du XIX^e siècle. D'une certaine manière, on peut dire que la Belgique est terre par excellence des « minorités », conçues au sens large et politique du terme. Selon les époques, tel ou tel groupe s'est senti « minorisé », en état d'infériorité ou de faiblesse et a demandé des garanties soit au niveau du partage des pouvoirs au sein de l'État, soit au niveau de la dévolution de compétences à des entités subnationales, Communautés et Régions. Ce sont ces sentiments croisés de minorisation qui ont tissé, à partir de 1970, cet écheveau d'institutions et de mécanismes de protection d'une extraordinaire complexité. Encore faut-il ajouter que cette évolution est loin d'être achevée : l'encre de la dernière « réforme de l'État » du mois de juillet 2001 étant à peine sèche, les questions dites en Belgique « communautaires » et en premier lieu la problématique posée par la Convention cadre pour la protection des minorités, continuent quasiment tous les jours à alimenter le débat politique.

2.- Dans ces circonstances, il nous a paru de peu d'intérêt de décrire une fois de plus les institutions et le droit belges considérés sous l'angle de la protection des minorités. Une telle description – par ailleurs forcément sommaire compte tenu du cadre qui nous est assigné – ne pourrait que faire

double emploi avec les nombreuses et excellentes études consacrées très récemment à ce sujet¹.

Désirant avant tout faire œuvre utile et éclairer le rapporteur général sur les évolutions les plus récentes, il nous a semblé préférable de nous concentrer sur une seule question, mais d'importance et hautement controversée : existe-t-il des minorités en Belgique ? Ou, plus précisément : existe-t-il des minorités au sens habituellement reconnu par les instruments internationaux en la matière ?

La question peut surprendre puisque, comme il vient d'être dit, la problématique minoritaire est en quelque sorte le ressort du fédéralisme belge.

La question se pose néanmoins. Elle est directement induite par les observations préliminaires du rapporteur général qui invite à définir les minorités par rapport à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par rapport à la Convention cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités. Et le rapporteur général d'ajouter avec prudence : « Nous sommes conscient des difficultés et controverses entourant la définition de ces concepts ».

3.- Or précisément, s'agissant de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales qui est l'instrument le plus relevant pour les États européens- ces « difficultés et controverses » suscitent en Belgique à l'heure où nous écrivons les polémiques politiques et juridiques les plus vives. C'est à les exposer que nous nous emploierons, espérant ainsi éclairer d'un jour nouveau les solutions belges en matière de protection des minorités.

1 Pour les études les plus récentes, dans une littérature très abondante, voy. not. : A. ALEN et R. ERGEC, « le principe de territorialité dans la jurisprudence belge et européenne. Un essai de synthèse », Journal des Tribunaux (belge), 1998, pp 785-790 ; J. CLEMENT et X. DELGRANGE, « La protection des minorités – De bescherming van de minderheden » in : Bruxelles et son statut, Larcier, Bruxelles, 1999, pp 517-555 ; Ph. de BRUYCKER et ali, « Mécanismes institutionnels et droits individuels dans la protection des minorités de la Belgique fédérale » in Minorités et organisation de l'État (Actes du 4^{ème} Colloque international du centre international de la Common Law en français, sous la direction de N. LEVRAT) Bruylant, Bruxelles, 1998 ; X. DELGRANGE, « Le fédéralisme belge : la protection des minorités linguistiques et idéologiques », R.D.P., 1995, pp 1157 à 1202 ; N. LEVRAT, « La protection des minorités dans les systèmes fédéraux », Revue trimestrielle des droits de l'homme, 1997, pp 229-271 ; J.C. SCHOLSEM, « La situation en Belgique » in Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités, Collection science et technique de la Démocratie, n° 16, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1996, pp 74-93 ; J. THEUNIS, De bescherming van minderheden in het internationaal en nationaal recht, Mys en Breesch, 1995, pp 76-96 ; P. VANDERNOOT, « les aspects linguistiques du droit des minorités », Revue trimestrielle des droits de l'homme, 1997, pp 309-369. Le lecteur peu familiarisé avec la situation belge en trouvera une description succincte dans l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) annexé au présent rapport dans sa version anglaise et française (avis sur les groupes de personnes auxquels la Convention cadre pour la protection des minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique adopté par la Commission les 8 et 9 mars 2002).

La question est la suivante. Le fédéralisme belge, fédéralisme tardif de dissociation, est selon la formule bien connue de la Cour européenne des droits de l'homme un « ensemble complexe de freins et de contrepoids » visant à « apaiser par la création de structures plus stables et décentralisés, les différends linguistiques au sein du pays » et « inspiré par le principe de territorialité »².

Toute la construction, par étapes successives depuis 1970, de ce fédéralisme atypique, faisant coexister deux types d'entités fédérées – les Communautés et les Régions – et donnant aux premières des compétences qui, à Bruxelles tendent vers une sorte de fédéralisme personnel sans toutefois coïncider avec ce dernier³, reflète la volonté d'assurer la coexistence de groupes de populations aux aspirations divergentes. La Belgique est une sorte de laboratoire du droit de minorités⁴. Pourtant, lorsqu'il s'agit pour cet État d'adhérer à des instruments internationaux en la matière, la question même de l'existence de ces « minorités » pose de toute évidence des difficultés politiques majeures. Comment expliquer cet apparent paradoxe ?

4.- La Belgique a approuvé par une loi du 15 mai 1981⁵ le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966. Ce long délai est parfois expliqué par les craintes que suscitait précisément l'article 27 du Pacte concernant les droits des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques⁶. Malgré ces craintes, aucune réserve n'a été émise au sujet de cette disposition. Dans l'état actuel de la jurisprudence⁷, il est admis que certaines dispositions du Pacte peuvent avoir effet direct. Dans ce cas, toujours selon la jurisprudence, elles ont priorité sur le droit interne, même sur les normes législatives⁸.

L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est-il suffisamment précis et complet pour déployer cet effet

2 Cour eur. dr. h., 2 mars 1987, Mathieu C. Mohin et Clerfayt, série A, n°113, § 57

3 Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (dont le territoire coïncide avec la Région de Bruxelles-Capitale, compétente en matière régionale), les Communautés française et flamande sont simultanément compétentes pour les mêmes matières. Elles ne le sont toutefois jamais vis-à-vis des personnes elles-mêmes (absence de sous-nationalité) mais uniquement à l'égard des institutions qui en vertu de leurs activités (en matière culturelle) ou de leur organisation (en matière sociale, dite personnalisable) « doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté » (Const., art. 127 § 2 et art. 128 § 2).

4 Ainsi, le comité d'experts chargé d'étudier la possibilité et l'opportunité d'élaborer un protocole en matière de droits des minorités at-il ajourné ses travaux jusqu'à ce qu'une solution définitive ait été prise par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire linguistique belge dont elle était saisie. Voir : Rapport explicatif relatif à la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, §2.

5 Moniteur belge, 6 juillet 1983

6 Voy. not. : J. THEUNIS, De bescherming van minderheden in het internationaal en nationaal recht, *op.cit.*, p 77

7 L'opinion inverse était largement défendue au moment de l'approbation du Pacte. Voir : J. THEUNIS, *op.cit.*, p76.

8 Cette primauté est, en Belgique, œuvre purement jurisprudentielle (Cass. 27 mai 1971, Pas. 1971, I, 886). Selon certains, cette primauté s'étendrait à l'ensemble du droit interne, même de nature constitutionnelle. Cette conception reste toutefois controversée.

direct ? La question est controversée par certains. Il nous semble toutefois que la Cour constitutionnelle belge (la Cour d'arbitrage), en admettant de combiner le principe constitutionnel d'égalité⁹ avec l'article 27 du Pacte, a bel et bien reconnu à cette dernière disposition un caractère directement applicable

Dans un de ses arrêts, la Cour d'arbitrage était confrontée aux revendications d'électeurs francophones domiciliés dans la région de langue néerlandaise. Ceux-ci soutenaient notamment que la protection de l'article 27 leur était déniée du fait que les personnes qu'ils contribuaient à élire au Conseil flamand devaient prêter serment en néerlandais. La Cour n'a pas rejeté l'invocation de l'article 27 du Pacte (combiné avec le principe constitutionnel d'égalité). Elle a repoussé l'argument quant au fond au motif que « la disposition attaquée ne contient aucune interdiction générale, pour la minorité francophone de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde, de se servir de sa propre langue, mais déroge à ce droit pour le cas particulier du serment que les élus doivent prêter en Conseil flamand (...). La disposition attaquée ne peut être considérée comme une limitation manifestement déraisonnable du droit garanti à chacun par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, d'utiliser sa propre langue avec les autres membres de son groupe »¹⁰.

Dans une autre espèce, la Cour a eu à analyser une mesure par laquelle la Communauté française subsidiait des associations francophones dans les communes périphériques (autour de Bruxelles) et des communes de la frontières linguistique, elles aussi situées en région de langue néerlandaise. Censurant la mesure au nom du principe de territorialité, la Cour a néanmoins, reconnu « qu'il s'agit de communes dans lesquelles l'article 129 §2 de la Constitution¹¹ reconnaît l'existence de minorités et pour lesquelles la législation contient des mesures de protection »¹².

Selon la Cour, « il appartient à chaque législateur dans la limite de ses compétences, d'assurer la protection des minorités, garantie entre autres par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ni la Constitution, ni les lois de réformes institutionnelles n'instituent les Communautés flamande, française et germanophone protectrices respectivement des néerlandophones, des francophones et des

9 Techniquement, la Cour constitutionnelle belge, produit de l'évolution du fédéralisme, n'est pas compétente pour censurer toute inconstitutionnalité. Elle ne peut connaître que du respect, par des normes législatives, des règles de partage de compétences entre l'État, les Communautés et les Régions et du respect, par ces différents législateurs, du principe d'égalité et des droits et libertés en matière d'enseignement. Très souvent, la Cour d'arbitrage échappe à ce carcan. Elle le fait notamment comme ici en « combinant » une disposition internationale directement applicable et le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

10 C.A., arrêt n°90/94 du 22 décembre 1994, motif B.4.24

11 En vertu de l'art. 129 §2 de la Constitution, les Communautés ne sont pas compétentes pour régler l'emploi des langues dans ces communes dites « à facilités ». Cette matière reste de la compétence du législateur fédéral, toute modification du régime devant depuis 1988 s'opérer à majorité renforcée (« majorité spéciale »).

12 C.A., arrêt n°54/96 du 3 octobre 1996, motif B.8.2

germanophones dans les régions linguistiques unilingues de Belgique dont la langue n'est pas la leur. Elles ne les autorisent pas à intervenir dans ces régions linguistiques, en ce domaine, de façon unilatérale »¹³.

On voit donc la Cour reconnaître à la fois le principe de territorialité et l'existence de minorités au sens de l'article 27 du Pacte, la protection de ces dernières devant respecter les règles de partage de compétence, plus spécialement de compétence territoriale.

5.- La Convention cadre pour la protection des minorités nationales conclue au sein du Conseil de l'Europe le 1^{er} février 1995 a dès l'abord posé un problème politique majeur en Belgique.

Cette convention, malgré le caractère flou et élastique de la plupart de ses dispositions est malgré tout plus détaillée, sinon plus précise que l'article 27 du Pacte. Il semble cependant devoir être admis que la très grande majorité de ses dispositions – sinon toutes¹⁴ – sont dépourvues d'effet direct et ont un caractère uniquement programmatique. De plus, comme on le sait, cette convention ne contient aucune définition explicite du terme même de minorité. Le rapport explicatif en avoue la raison avec candeur : « Ce faisant, il a été décidé d'adopter une approche pragmatique, fondée sur le constat qu'il n'est pas possible, au stade actuel, de parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global de tous les États membres du Conseil de l'Europe »¹⁵

Absence de consensus international, donc ! Or c'est précisément à partir de cette lacune que va se développer la controverse en Belgique. En deux mots, et de manière très schématique, le monde politique flamand va s'opposer à la signature de la Convention cadre ou, à tout le moins, n'admettre cette signature qu'à la condition expresse que les francophones de Belgique se voient dénier le statut de minorité, tant au niveau fédéral, qu'au niveau régional. Les milieux politiques francophones ont été, au contraire, dès l'origine, d'ardents partisans de cette Convention cadre, pensant tout naturellement (pour eux) qu'ils constituaient bien une minorité en tout cas au niveau régional (c'est-à-dire pour les francophones domiciliés en région de

13 C.A., arrêt n°54/56 du 3 octobre 1996, motif B.9.

14 Cette absence d'effet direct semble refléter la volonté des auteurs de la Convention cadre. Ainsi que l'expose le rapport explicatif, « Étant donné la diversité des situations et la variété des problèmes à résoudre, il a été décidé d'opter pour une Convention cadre qui contient pour l'essentiel des dispositions programmes définissant certains objectifs que les Parties s'engagent à poursuivre. Ces dispositions, qui ne seront pas directement applicables, laisseront aux États une marge d'application dans la mise en œuvre des objectifs qu'ils se sont engagés à atteindre et permettront ainsi à chacun d'entre eux de tenir compte de situations particulières » (Rapport explicatif, §11, c'est nous qui soulignons). Cependant, selon certains, quelques dispositions de la Convention cadre pourraient être reconnues comme dotées d'effet direct par les juridictions belges. Il en irait notamment ainsi pour les articles 3,§1^{er} ; 4,§1^{er} ; 5 ; 13 et 17. Si le juge devait suivre cette analyse, il devrait faire primer ces dispositions sur la législation interne et même, selon certains (cf supra note n° 8) sur la Constitution elle-même.

15 Rapport explicatif, §12

langue néerlandaise) et même au niveau fédéral (c'est-à-dire au sein de l'État belge considéré dans son ensemble).

6.- Cette controverse jette une lumière très vive sur l'interprétation divergente des mécanismes internes de protection des «minorités» selon qu'on se situe au Nord ou au Sud de la fameuse frontière linguistique.

La Convention cadre étant le type même de traité mixte¹⁶, elle doit être approuvée tant par l'État fédéral lui-même que par ses diverses entités fédérées.

C'est la raison pour laquelle la Conférence interministérielle de politique étrangère (C.I.P.E.) a demandé à un groupe d'experts de suggérer une définition de la notion de minorité nationale applicable au cas belge, définition qui pourrait être utilisée dans le cadre d'une déclaration interprétative¹⁷.

Le groupe d'experts n'a pu à son tour s'entendre sur une définition commune opérationnelle dans le contexte belge. De manière remarquable, les trois juristes néerlandophones et les trois juristes francophones¹⁸ ont remis des rapports distincts, illustrant par là combien, dans ces matières délicates, une lecture « neutre » du droit restait difficile à atteindre.

7.- En bref, les juristes néerlandophones estimaient devoir donner au concept de « minorité nationale » l'interprétation la plus étroite. On aurait visé par là uniquement les groupes de personnes qui, suite aux bouleversements de l'histoire ont été en quelque sorte séparés de leur mère patrie et conservent avec elle des liens sentimentaux ou culturels¹⁹.

Dans cette perspective, bien évidemment, seuls les germanophones de Belgique, qui ont effectivement connu ce sort suite à la première guerre mondiale, peuvent constituer une minorité dite « nationale ».

En outre, les experts néerlandophones insistent sur le fait que les francophones ne peuvent en aucun cas, malgré leur infériorité numérique (environ 40% de la population totale) être considérés comme une minorité au niveau de l'État fédéral.

Ce point mérite de plus amples développements. Certaines des définitions, en matière de minorités insistent sur le fait que le critère quantitatif ne suffit pas et qu'il doit être nuancé par un critère qualitatif²⁰. En d'autres termes, il ne suffit pas que le groupe visé soit numériquement

16 Un traité mixte est un traité qui touche à la fois aux compétences de l'État fédéral et aux compétences des entités fédérées (Communautés ou Régions). En l'espèce, tant l'État fédéral que les Communautés et les Régions sont concernés par le traité.

17 Le rapport de ce groupe d'experts a été publié dans les Chroniques de droit public – Publiek recht chronieken (C.D.P.K.), 1998, pp491-527.

18 Auxquels se ralliait, de manière significative, l'expert germanophone.

19 Certains considérants du préambule vont en ce sens (ex. cinquième considérant faisant allusion aux «bouleversements de l'histoire européenne»). D'autres sont beaucoup plus larges (ex. sixième et septième considérants se référant à « une société pluraliste et véritablement démocratique » et à la « diversité culturelle »)

20 C'est le cas de la définition classique élaborée par F. CAPOTORTI

inférieur, il faut aussi qu'il soit «en position non-dominante » visant ainsi une situation qui, à vrai dire, devrait dans un État démocratique, être tout à fait exceptionnelle sinon difficilement concevable et où un groupe minoritaire dominerait le reste de la population. Un tel groupe ne saurait évidemment revendiquer la « protection » à accorder aux minorités. C'est au contraire à la majorité numérique, homogène ou non, que cette protection devrait revenir.

8.- Admettant cette prémisse, qu'en tirer au point de vue de l'analyse des structures de l'État belge ? Il ne viendra à l'idée de personne de soutenir que les francophones de Belgique «domineraient » qui que ce soit. Il est exact, mais c'est évidemment une toute autre question, qu'historiquement la langue française a dominé sur le plan culturel l'ensemble belge et que c'est contre cette suprématie que le mouvement flamand s'est développé, imposant progressivement la parité officielle des langues, le tracé définitif de la frontière linguistique et le principe de territorialité ainsi que le concept de « Communauté ». L'argument n'est donc pas que les francophones seraient en position dominante mais bien que les mécanismes régissant à l'heure actuelle le fonctionnement de l'État fédéral effaceraient en quelque sorte leur infériorité numérique et en feraient, sur pied d'égalité avec les flamands, un des deux peuples dominant ensemble la structure étatique. Les deux peuples seraient donc co-dominants et aucun ne pourrait être considéré comme une minorité au niveau de l'État belge lui-même.

Cette vue ne manque pas d'appui en droit positif. A de très nombreux égards, la Belgique s'analyse comme un État paritaire ou bicéphale, malgré l'existence de trois Communautés et de trois Régions qui traduisent d'autres réalités. C'est devant ce dualisme fondamental que l'on se trouve lorsqu'on envisage la composition linguistiquement paritaire du Conseil des Ministres²¹ ou le mécanisme dit de la « sonnette d'alarme »²² ou encore l'exigence, qui au fil des différentes réformes de l'État s'est étendue à des matières de plus en plus nombreuses, que les lois adoptées le soient à majorité renforcée. Cette « majorité spéciale » requiert dans les deux Chambres une majorité des deux tiers des suffrages et, de plus, au sein de chaque groupe linguistique, français et néerlandais, une majorité de présences et une majorité de suffrages²³. Les « lois spéciales » qui, en vertu de la Constitution, régissent la majeure partie des institutions fédérées

21 « Le premier Ministre éventuellement excepté, le Conseil des Ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise » (art. 99 Const.).

22 En vertu de ce mécanisme, trois quarts des membres d'un groupe linguistique, à la Chambre ou au Sénat, peuvent déclarer que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi «sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés » (sous-entendu francophone et flamande). Le projet est renvoyé au Conseil des Ministres, linguistiquement paritaire, qui est censé jouer un rôle d'arbitrage politique (art. 54 Const.). Bien que cette procédure n'ait depuis plus de 32 ans été mise en œuvre qu'une seule fois, sa seule existence traduit une certaine conception de l'État et peut le cas échéant exercer un effet préventif.

23 Art.4, al. 3 Const.

belges, font apparaître les deux communautés linguistiques comme dotées en droit d'un égal pouvoir de veto. C'est encore le même dualisme fondamental que l'on rencontre lorsqu'on envisage la composition de la Cour constitutionnelle belge (Cour d'arbitrage), dotée d'un si grand pouvoir dans la définition et le maintien des équilibres fondamentaux de l'État. Cette juridiction est composée de six juges francophones et six juges néerlandophones, étant entendu que la présidence de la Cour alterne d'une année à l'autre et que de subtils mécanismes visent à éviter les situations de blocage. Ce sont là les exemples majeurs du dualisme belge, mais on pourrait presque à l'infini en multiplier les exemples en envisageant d'autres juridictions ou institutions ou encore la parité linguistique au sein de la haute administration. La seule exception notable est le Sénat belge, qui, bien que fondamentalement rénové en 1993, ne possède presque aucune caractéristique d'une seconde chambre fédérale.

Compte tenu de l'ensemble de ces mécanismes institutionnels, la minorité francophone serait tellement bien protégée qu'elle n'en serait plus une, juridiquement. Elle acquerrait en quelque sorte le statut d'un « peuple constituant » au sens où cette expression est utilisée dans l'Europe balkanique, disposant de plus de droits qu'une « simple » minorité. Le sort des germanophones de Belgique qui, grâce à leur Communauté propre, disposent cependant d'une très large autonomie en matière culturelle et sociale²⁴ serait différent. Ils sont eux une toute petite minorité quantitative d'environ 0,7% de la population. Surtout, ils ne participent à aucun des mécanismes de co-décision décrits plus haut. Eux et eux seuls constitueraient, par rapport à l'État, une minorité qui, en outre, peut être qualifiée de « nationale » au sens étroit du terme.

9.- Enfin - et peut-être surtout - les constitutionnalistes flamands nient qu'il puisse y avoir des minorités à une échelle plus restreinte que celle de l'État considéré dans son ensemble, c'est-à-dire au niveau régional.

Bien que localisé, ce problème est fort sensible politiquement. Le tracé définitif de la frontière linguistique opéré en 1962 et qui ne peut plus être modifié que par la loi spéciale depuis la révision institutionnelle de 1970, a laissé, de part et d'autre, des minorités dont la langue usuelle ne correspond pas à celle de leur région. Cette situation était déjà illustrée dans le célèbre arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire linguistique belge²⁵.

Un nombre limité de communes bénéficient de ce qu'on appelle des « facilités linguistiques ». Il s'agit de 6 communes autour de Bruxelles (dites périphériques, situées en région de langue néerlandaise), de 10 communes situées le long de la frontière linguistique (6 situées en région de

24 La Communauté germanophone, compétente pour la région de langue allemande, possède les mêmes compétences en matière culturelle et sociale que les deux autres Communautés, française et flamande. En ce qui concerne l'emploi des langues, elle n'est cependant compétente qu'en ce qui concerne la langue de l'enseignement (art 130, §1^{er} Const.).

25 Arrêt du 23 juillet 1968, Série A, n°6.

langue néerlandaise avec des facilités pour les francophones et 4 situées en région de langue française avec des facilités pour les néerlandophones), et de 2 communes de la région de langue française, mais jouxtant la région de langue allemande (avec des facilités pour les germanophones)²⁶.

Ce sont ces communes qui sont visées par l'arrêt de la Cour d'arbitrage n°54/96 du 3 octobre 1996 précité, constatant «qu'il s'agit de communes dans lesquelles l'article 129 § 2 de la Constitution reconnaît l'existence de minorités et pour lesquelles la législation contient des mesures de protection de ces minorités»²⁷.

En effet, pour ces communes, la Communauté française et la Communauté flamande ne sont pas compétentes en matière d'emploi des langues (alors que ces communes font partie de leur région linguistique). L'emploi des langues, dans la mesure où cet emploi peut être réglé, compte tenu du principe fondamental de la liberté des langues²⁸, relève à titre de protection de la compétence du législateur fédéral.

Depuis 1988, ces normes fédérales ne peuvent à leur tour plus être modifiées qu'à majorité spéciale. Les facilités ont, comme on le dit familièrement, été «bétonnées». C'est aussi le législateur fédéral qui règle l'emploi des langues dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et, en principe, dans la région de langue allemande.

10.- L'interprétation du régime des facilités linguistiques est loin d'être univoque. Dans certains milieux politiques flamands, on y voit parfois une sorte de mesure transitoire visant précisément à «faciliter» l'adaptation des populations à leur «nouvel» environnement linguistique. A tout le moins, ces facilités constituant une dérogation aux principes de l'unilinguisme régional et de la territorialité, elles doivent faire l'objet d'une interprétation très stricte. C'est dans ce sens que des circulaires ministérielles flamandes de décembre 1997 ont donné aux facilités l'interprétation la plus étroite qui puisse se concevoir, décidant, par exemple, que tous les documents officiels devaient être envoyés systématiquement dans ces communes relevant de la région de langue néerlandaise, dans la langue de la région, les administrés devant à chaque fois et au coup par coup

26 Les 9 communes de la région de langue allemande ont aussi un régime de facilités linguistiques en faveur des francophones. C'est le législateur fédéral qui y reste en principe compétent pour régler l'emploi des langues (cf. supra note 24)

27 Cf. supra note n°11

28 En vertu de l'article 30 de la Constitution, l'emploi des langues est facultatif et ne peut être réglé par le législateur fédéral que «pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires». Les Communautés française et flamande disposent d'une compétence plus large visant les matières administratives, l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics et les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements (art. 129 §1^{er}, Const.). Cette compétence communautaire ne s'exerce que sur la région unilingue correspondante (donc jamais dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale) et sous réserve de certaines exceptions, dont celle discutée ici des communes à facilités. La Communauté germanophone n'exerce de compétence en matière d'emploi des langues qu'en ce qui concerne l'enseignement (cf. supra notes 24 et 26)

en demander la version française ! Ces circulaires ont été bien sûr attaquées devant le Conseil d'État, mais à l'heure où nous écrivons, en avril 2002, ce dernier n'a pas encore pu se prononcer sur leur légalité !

Pour les francophones, au contraire, le régime des facilités linguistiques est inscrit dans la Constitution et, depuis 1988, sa simple modification exigerait l'adoption d'une loi à majorité spéciale. Il s'agit donc d'un régime définitif. Il ne partagent évidemment pas l'interprétation très restrictive, à caractère assimilationniste, qui en est donnée par les autorités flamandes.

Le problème est spécialement sensible autour de Bruxelles, compte tenu des mouvements migratoires et de la pression économique et démographique liée à l'existence d'une grande ville de caractère international. Non seulement, les francophones représentent de substantielles minorités (parfois des majorités) dans les six communes « périphériques » flamandes autour de Bruxelles, mais ils sont aussi présents dans d'autres communes du Brabant flamand, dépourvues de tout régime linguistique particulier²⁹.

11.- Dans ce contexte, la question de savoir si des minorités peuvent être reconnues au niveau régional – et notamment si les francophones établis de l'autre côté de la frontière linguistique peuvent revendiquer cette qualité – est évidemment cruciale.

Les experts néerlandophones de la Commission scientifique établie par la CIPE répondent sans ambiguïté par la négative. Ils tirent argument de l'adjectif « national » utilisé par la Convention cadre et plus étroit à leurs yeux que l'expression « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques » utilisée par l'article 27 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Ils s'appuient ensuite sur l'interprétation donnée par le Comité de droits de l'homme à cet article 27, déniaient le caractère d'une minorité à un groupe majoritaire au niveau de l'État, mais minoritaire au sein d'une entité fédérée^{30 31}.

12.- Les juristes francophones membres du groupe d'experts ne partagent presque en aucun point l'analyse de leurs collègues néerlandophones. Ils refusent en premier lieu de donner à l'adjectif

29 Sur le plan électoral, ces personnes continuent à bénéficier de l'existence d'un arrondissement électoral unique englobant la région bilingue de Bruxelles-Capitale et les arrondissements flamands de Hal et Vilvorde (arrondissement électoral de Bruxelles – Hal – Vilvorde). Ceci vaut pour les élections tant à la Chambre qu'au Sénat, mais non pour les élections régionales pour lesquelles ces personnes appartenant à la minorité francophone ne peuvent voter que pour le Conseil flamand.

30 Décision du Comité des droits de l'homme des Nations Unies du 31 mars 1993 dans l'affaire *Mc Intyre et autres c. Canada*, Revue universelle des droits de l'homme, 1993, pp 156-164.

31 Certes, les francophones de Belgique ne sont pas majoritaires au niveau de l'État, mais si l'on suit la thèse exposée plus haut au sujet de la « co-dominance », il n'y constituent pas une minorité et sont en quelque sorte assimilés à une « co-majorité ».

« national » l'interprétation très étroite et spécifique de groupe séparé suite aux aléas de l'histoire de son groupe souche³². Pour ces experts, tant les germanophones que les francophones, inférieurs en nombre bien qu'à des degrés divers, constituent des minorités et ce au niveau de l'État fédéral et par rapport aux entités fédérées dont ils ne partagent pas la langue. L'argument selon lequel les mécanismes d'équilibre du pouvoir existant dans le cadre de l'État fédéral effaceraient en quelque sorte la qualité minoritaire des francophones ne les convainc pas. En premier lieu, ce critère qualitatif du caractère « non dominant » (dans l'acception est ici étendue au caractère « non co-dominant ») n'est pas universellement accepté. Même si l'on se place dans cette logique, les experts de langue française font observer qu'en Belgique le mécanisme même de révision de la Constitution, dont dépendent toutes les autres mesures de protection et de co-décision est strictement unitaire et ne prévoit, en soi, aucune garantie particulière pour la minorité francophone³³. L'idée que francophones et flamands seraient « co-dominants » ne serait en outre exacte que sur un plan strictement juridique et assez formel (et encore, sous la réserve qui vient d'être énoncée). Quand on intègre dans la définition du phénomène minoritaire un critère aussi fluide que celui de domination, celui-ci ne doit-il pas faire l'objet d'une interprétation beaucoup plus factuelles, reflétant les rapports de force réels dans la société politique concernée ? Que tirer au surplus de cette « co-dominance » réelle ou supposée ? Les rapports de force sont précaires et fluctuants. Ils peuvent se modifier au fil du temps ou varier selon des dossiers. En d'autres termes, ne faut-il pas déduire, contrairement à la thèse flamande, que dans cette situation d'équilibre instable, les deux groupes sont aussi bien en danger d'être dominés qu'en situation d'être dominants ? Qu'ils ont tous les deux, au moins potentiellement, besoin de la protection accordée aux minorités ? Dès lors, dans une vision large du concept et en l'adaptant à un contexte « pluri-ethnique », les experts francophones suggèrent que l'ensemble des groupes linguistiques existant en Belgique – même, malgré leur supériorité numérique, les néerlandophones – soient considérés comme des minorités et cela, bien entendu tant au niveau global qu'au niveau régional.

13.- Il est clair que suite au dépôt de ce rapport scientifique, la signature de la Convention cadre paraissait plus éloignée que jamais. Des voix s'élevaient cependant, de manière sporadique, tant au Nord du pays,

32 Il suffit de rappeler, par exemple, l'utilisation du terme de « minorité nationale », par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

33 Ce mécanisme décrit par l'art. 195 de la Constitution est en effet resté inchangé depuis 1831. Il exige l'adoption par le pouvoir législatif (les deux chambres en accord avec le gouvernement) d'une déclaration de révision de la Constitution. Celle-ci entraîne des élections générales. Les chambres nouvelles peuvent réviser, d'un commun accord avec le Roi (c'est-à-dire le Gouvernement), à la majorité des deux tiers, un quorum de présence des deux tiers étant requis. Il n'y a, paradoxalement, pas d'intervention des groupes linguistiques requise, depuis 1970, pour l'adoption des lois spéciales.

pour s'opposer vivement à cette signature, qu'au Sud, pour la recommander chaudement. La situation paraissait néanmoins bloquée.

Les pressions du Conseil de l'Europe ont cependant été nombreuses. Ainsi en 1998, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demanda-t-elle un rapport sur la protection des minorités en Belgique. Ce rapport, connu sous le nom de son auteur, le suisse D. COLUMBERG³⁴ a suscité des réactions très négatives dans la partie flamande du pays³⁵. La résolution de l'Assemblée parlementaire adoptée suite à ce rapport³⁶ recommandait notamment aux autorités flamandes «de reconnaître que les membres de la minorité francophone en Flandre ont le droit de conserver leur identité et leur langue propres, et de développer la culture qui est la leur». Aux habitants francophones de la périphérie bruxelloise, la résolution recommandait «de reconnaître qu'ils habitent dans des communes à facilités linguistiques situées dans une région unilingue, et non bilingue, et de respecter les droits des habitants néerlandophones» et de «cesser d'essayer d'élargir les facilités linguistiques en un bilinguisme de fait». De la part du gouvernement belge, enfin, elle souhaitait la signature et la ratification de la Convention cadre pour la protection des minorités.

Malgré ces pressions, et le relatif isolement de la Belgique, pourtant bien souvent chantre des droits de l'homme sur la scène internationale, la signature de la Convention cadre n'en paraissait pas moins des plus problématiques.

14.- Et pourtant, la situation va se débloquer, du moins partiellement et du moins en apparence.

C'est au détour d'une nouvelle «réforme de l'État» que ce revirement spectaculaire va s'opérer.

Tout le printemps 2001 est placé sous l'égide d'une vaste réforme connue sous le nom d'accords de la «Saint Polycarpe» ou du «Lambermont». L'un des objets majeurs du projet est de confier aux Régions la quasi-intégralité des compétences en matière de pouvoirs locaux (provinces, communes, fédérations de communes, etc.). Les Régions seront désormais compétentes non plus seulement comme auparavant pour la tutelle administrative et le financement de ces entités, mais en principe pour tous les autres aspects de la vie locale et en tout premier lieu la législation organique. Cette extension de compétences touche toutes les communes, y compris les communes à facilités linguistiques, dont certaines ont été de plus dotées depuis 1988 d'un régime de fonctionnement très spécifique par une loi dite «de pacification» prise en vue d'y apaiser les tensions linguistiques et communautaires.

34 Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 8182 du 4 septembre 1998.

35 Sur le plan scientifique, voir : A. ALEN et P. PEETERS, *The Columberg Report on the Belgian Linguistic Legislation : A storm in a Teacup*, European Public Law, 1999, pp 155-166

36 Résolutions 1172 (1998) du 25 septembre 1998

Les craintes des partis francophones étaient dès lors très vives de voir ces communes, spécialement les communes de la périphérie bruxelloise et celle de Fournon – dont les péripéties de la vie communale ont souvent émaillé la vie politique belge – passer sous l’emprise totale des autorités flamandes dont la politique «assimilationniste» pourrait remettre en cause les compromis laborieusement conclus dans le passé.

La loi qui a finalement été adoptée le 13 juillet 2001 porte d’innombrables traces de ces préoccupations et garantit en de très nombreux endroits le statu quo en ce qui concerne les droits des minorités (en fait, surtout la minorité francophone dans la région de langue néerlandaise). Parallèlement, il est prévu de renforcer la position des bruxellois flamands. Ceux-ci ne représentent qu’environ 15% de la population bruxelloise totale, mais bénéficient à très larges traits des mêmes garanties au niveau des institutions régionales bruxelloises que celles dont bénéficient les francophones de Belgique au niveau de l’État fédéral (quasi-parité de l’exécutif, mécanisme dit de «sonnette d’alarme» etc.). Désormais, les électeurs flamands disposeront d’un quota garanti de sièges au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale³⁷. En outre, leur participation accrue à la vie communale est favorisée.

Ces garanties internes n’ont pas totalement convaincu les francophones échaudés par les expériences du passé, notamment l’interprétation très restrictive donnée aux facilités linguistiques par les autorités flamandes. Ils ont exigé la signature et la ratification de la Convention cadre se plaçant ainsi sous une protection internationale jugée complémentaire des garanties obtenues sur le plan interne. Le premier ministre, Guy VERHOFSTADT, ne disposant pas de la majorité des deux tiers nécessaires à l’adoption de ses projets, il dut se résigner à monnayer l’abstention bienveillante d’un parti francophone de l’opposition (le parti social chrétien) en échange de la promesse de signer la Convention cadre pour la protection des minorités nationales.

15.- À la surprise de beaucoup d’observateurs de la vie politique, la Belgique a donc posé sa signature au bas de cette Convention cadre le 31 juillet 2001.

Tout va-t-il dès lors pour le mieux dans le meilleur des mondes ? Il existe de sérieuses raisons d’en douter.

La signature de la Belgique est assortie de la réserve suivante : « Le Royaume de Belgique déclare que la Convention cadre s’applique sans préjudice des dispositions, garanties ou principes constitutionnels et sans préjudice des normes législatives qui régissent actuellement l’emploi des langues. Le Royaume de Belgique déclare que la notion de minorité nationale sera définie par la conférence interministérielle de politique étrangère ».

37 17 sièges sur 89, soit environ 19% du total des sièges, sur-représentant donc l’électorat néerlandophone.

Ce texte suscite – et c’est un euphémisme – la plus vive perplexité. La réserve belge est formulée en termes tellement généraux que sa compatibilité avec l’objet ou le but du traité paraît fort douteux³⁸. La validité de cette réserve sur le plan international sera sans doute mise en cause. Non seulement la Belgique formule-t-elle cette réserve, mais en outre déclare que la notion de minorité nationale sera définie par la conférence interministérielle de politique étrangère, c’est-à-dire de commun accord par l’État fédéral et toutes les entités fédérées. Lorsqu’on songe aux résultats – ou plutôt à l’absence de résultats – obtenus lors des travaux antérieurs de cette conférence interministérielle, et que nous avons relatés, les chances d’un « second tour » n’apparaissent pas nécessairement des plus prometteuses. Il convient en outre de souligner à nouveau que dans le système belge de conclusion des traités, la Convention cadre, comme traité mixte, nécessite l’approbation des parlements de chacune des entités fédérées.

Le ministre des Affaires étrangères a cependant constitué en mars 2002 un nouveau groupe d’experts chargé de dégager un consensus en la matière. De toute évidence, la route est encore parsemée de pas mal d’obstacles.

16.- Entre temps, sur le plan international, est intervenu un élément nouveau et dont l’importance ne peut être sous-estimée. L’assemblée parlementaire du Conseil d’Europe a demandé un nouveau rapport sur la protection des minorités en Belgique. La version provisoire de ce rapport élaboré par Mme L. NABHOLZ-HAIDEGGER, a été adoptée par la Commission des questions juridiques et des droits de l’homme le 18 mars 2002 et va être incessamment discuté en séance plénière. En même temps, le président de la Commission des questions juridiques et des droits de l’homme sollicitait de la Commission européenne pour la démocratie par le droit un avis juridique sur les groupes de personnes auxquels la Convention cadre pour la protection des minorités nationales pourrait s’appliquer en Belgique.

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite aussi Commission de Venise, est un organe indépendant du Conseil de l’Europe, à vocation consultative et spécialisé en matière constitutionnelle et des droits de l’homme. S’étant particulièrement préoccupée de la transition constitutionnelle en Europe centrale et orientale, la Commission a consacré de très nombreuses études aux problèmes des minorités³⁹. Consultée pour la première fois à propos de la situation dans un pays de vieille démocratie, elle était donc bien placée pour donner, avec le recul nécessaire et en tout indépendance, un avis sur « l’inextricable » situation belge.

38 Art. 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

39 Voy. not. : La protection des minorités, Science et technique de la démocratie, n°9, 1994, Strasbourg, Conseil de l’Europe, Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités, Science et technique de la démocratie, n° 16, 1997, Strasbourg, Conseil de l’Europe.

La Commission a formulé sa position dans un avis adopté lors de sa 50^{ème} session plénière des 8 et 9 mars 2002, avis annexé au présent rapport. Cet avis est nuancé.

Dans un premier temps, la Commission reconnaît la marge d'appréciation dont les États disposent en ce qui concerne la définition des minorités auxquelles s'applique la Convention, celle-ci ne contenant elle-même aucune définition. Cette marge de manœuvre n'est cependant pas illimitée. Les États doivent s'inspirer des principes généraux du droit international et de ceux qui sous-tendent la Convention cadre. Ils doivent notamment «s'abstenir de toute distinction arbitraire ou injustifiée dans la mise en œuvre de cet instrument»⁴⁰.

Développant sa méthodologie, la Commission pose deux principes importants. En premier lieu, s'inspirant d'une interprétation téléologique du traité, elle fait place au critère qualitatif de la position dominante (ou éventuellement co-dominante) dans la définition des groupes minoritaires. Selon cette conception, «aucun des groupes co-dominants ne risque de se retrouver systématiquement en minorité dans les institutions de l'État et n'a besoin d'une protection»⁴¹. En second lieu, la situation des groupes concernés doit s'analyser, surtout dans un État régionalisé ou fédéral, tant au niveau global qu'au niveau régional. La Commission s'écarte ici sciemment de la position prise par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans l'affaire McIntyre et autres c. Canada. Elle souligne à cet égard la différence de formulation entre l'article 27 du Pacte relatif aux droits civils et politiques et la Convention cadre, dont l'article 20 vise spécifiquement cette situation de minorités devenant localement majoritaires, celles-ci devant dans ce cas respecter les droits des personnes appartenant à la majorité⁴².

Appliquée au cas belge, la méthodologie de la Commission de Venise débouche sur des résultats sans surprise. Au niveau de l'État fédéral, seuls les germanophones constituent une minorité, s'ils désirent être reconnus comme tels⁴³. Les francophones sont censés être «co-dominants» participant sur un pied d'égalité avec les flamands à la gestion de l'État⁴⁴.

Sur le plan régional, compte tenu de la dévolution des compétences aux Communautés et Régions et de l'implantation effective des populations, la Commission reconnaît le statut de groupes minoritaires aux francophones vivant dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue allemande, de même qu'aux néerlandophones et germanophones de la région de langue française⁴⁵.

En ce qui concerne le délicat problème de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission a recours au critère de la «co-dominance» et

40 Avis de la Commission de Venise, § 1

41 Avis de la Commission de Venise, § 8

42 Avis de la Commission de Venise, §§ 10 à 19

43 Avis de la Commission de Venise, § 37

44 Avis de la Commission de Venise, § 36

45 Avis de la Commission de Venise, § 38

estime dès lors que les bruxellois flamands ne sauraient être considérés comme une minorité au sens de la Convention cadre⁴⁶.

Conclusions :

Nos conclusions seront brèves. Essayant de répondre à la question liminaire du rapporteur général relative à l'existence même de minorités et à leur définition, nous avons, chemin, faisant, répondu non certes à toutes mais à un grand nombre de ses questions.

Un fil conducteur parcourt cet exposé. Dans un petit État et qui en outre ambitionne de jouer un rôle majeur dans la construction européenne et dans le combat pour les droits de l'homme, les aspects internes et internationaux du droit des minorités sont intimement mêlés.

Les compromis politiques internes laborieusement négociés et périodiquement renégociés ne peuvent que difficilement être ajustés à des exigences internationales, dont le flou n'est pas toujours absent. L'adoption de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales traduit une nouvelle sensibilité européenne en la matière, dont l'origine historique et géographique n'est pas difficile à retracer. Mais les États d'Europe occidentale peuvent-ils prêcher la bonne parole de la tolérance et du multiculturalisme sans en tirer d'abord pour eux-mêmes les leçons ?

La saga belge du droit des minorités commence avec l'affaire linguistique belge. La signature, assortie de la réserve que l'on sait, de la Convention-cadre n'en est de tout évidence pas le point final. Tout juste, le dernier rebondissement en date⁴⁷.

46 Avis de la Commission de Venise, § 39

47 À propos de rebondissement, le jour même où nous achevons la rédaction du présent rapport, le 25 avril 2002, la presse annonce que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a renvoyé le rapport de Madame L. NABHOLZ-HAIDEGGER en commission. Il ne s'agit que d'un incident de procédure parlementaire, le rapport n'ayant pas été abordé quant au fond. Néanmoins, cet incident indique quelle est la puissance des lobbys en la matière. Nul doute qu'elle ne trouve encore à s'exercer !

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA
DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS SUR
LES GROUPES DE PERSONNES AUXQUELS
LA CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS
NATIONALES
POURRAIT S'APPLIQUER EN BELGIQUE

adopté par la Commission
lors de sa 50^{ème} Session plénière
(Venise, les 8 et 9 mars 2002)

sur la base des commentaires formulés par
M. Franz MATSCHER [Autriche], Membre,
M. Giorgio MALINVERNI [Suisse], Membre,
M. Pieter VAN DIJK [Pays-Bas], Membre,
M. Sergio BARTOLE [Italie], Membre suppléant

Introduction

Par une lettre datée du 4 octobre 2001, le président de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, M. Gunnar Jansson, a informé la Commission de Venise que sa Commission avait sollicité son avis sur les groupes de personnes auxquels la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique.

Un groupe de travail - composé de MM. Franz Matscher, Giorgio Malinverni, Pieter Van Dijk et Sergio Bartole - fut constitué pour étudier la question. Après s'être réuni à Venise le 13 décembre 2001 et à Bruxelles le 19 janvier 2002, ce groupe a rédigé l'avis suivant qui fut adopté par la Commission de Venise lors de sa 50^e session plénière (Venise, 8-9 mars 2002).

Application personnelle de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

-

1. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après désignée sous l'abréviation «la Convention-cadre») ne contenant aucune définition de la notion de «minorité nationale», il revient aux États parties d'examiner le champ de son application personnelle dans leurs frontières. Ils disposent dans ce domaine d'une certaine marge

d'appréciation, de manière à pouvoir tenir compte des circonstances particulières prévalant sur leur territoire. Ils ne peuvent, cependant, exercer ce pouvoir discrétionnaire que conformément aux principes généraux du droit international et aux principes fondamentaux énoncés dans l'article 3 de la Convention-cadre. Ils doivent, en outre, s'inspirer des pratiques internationales observées dans ce domaine et, notamment, s'abstenir de toute distinction arbitraire ou injustifiée dans la mise en œuvre de cet instrument.

C'est en vue de prévenir de telles distinctions que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, avec l'aide du Comité consultatif de la Convention-cadre⁴⁸, contrôle les modalités de l'application personnelle de cet instrument dans le cadre de sa mise en œuvre par les différents pays.

2. Certains États ont jugé bon de faire une déclaration⁴⁹ exposant leur interprétation de la notion de «minorité nationale» lors de leur ratification de la Convention-cadre⁵⁰ : l'Autriche, l'Estonie, le Luxembourg, la Pologne, la Suisse et l'«ex-République yougoslave de Macédoine». D'autres⁵¹, comme le Danemark, l'Allemagne, la Slovénie, la Suède et l'«ex-République yougoslave de Macédoine», ont explicitement énuméré les groupes de personnes auxquels la Convention-cadre s'applique sur leur territoire. Quant au Liechtenstein, au Luxembourg et à Malte, ils ont déclaré qu'aucune minorité nationale au sens de la Convention-cadre ne résidait sur leur territoire.

3. Lors de sa signature de la Convention-cadre, le 31 juillet 2001, la Belgique a formulé la réserve suivante :

«Le Royaume de Belgique déclare que la Convention-cadre s'applique sans préjudice des dispositions, garanties ou principes constitutionnels et sans préjudice des normes législatives qui régissent

48 Le Comité consultatif aide le Comité des Ministres à contrôler la mise en œuvre de la Convention-cadre par les États parties (voir l'article 26 de la Convention-cadre).

49 Il paraît utile de rappeler la différence entre une réserve et une déclaration. «L'expression 'réserve' s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État» (article 2 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités). Les déclarations interprétatives, par contre, sont «des déclarations, quels qu'en soient le libellé ou la dénomination» faites par un État «notamment en vue d'harmoniser ses lois et règlements avec la Convention» mais qui «ne visent pas à exclure ou à modifier l'effet juridique des dispositions de la Convention dans leur application à cet État» (article 310 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer). C'est avec une déclaration de ce type que, dans la pratique, un État explique l'interprétation particulière qu'il entend donner à certaines dispositions du traité. Il n'en reste pas moins que la distinction entre «réserve» et «déclaration interprétative» n'est pas toujours aisée, comme il ressort de l'arrêt de la CEDH en l'affaire *Belilos c. Suisse* (arrêt du 29 avril 1988, Série A n° 132, paragraphes 40 et suivants).

50 Pour plus de détails, voir le site *Web Affaires Juridiques - Bureau des Traités du Conseil de l'Europe* à l'adresse : convention.coe.int.

51 Certains États (tels que l'«ex-République de Macédoine») ont fait plusieurs déclarations.

actuellement l'emploi des langues. Le Royaume de Belgique déclare que la notion de minorité nationale sera définie par la conférence interministérielle de politique étrangère.» [les italiennes sont de nous]

4. La Belgique a donc l'intention et le droit, dans le cadre des limites susmentionnées (au paragraphe 1), de déterminer le champ de l'application personnelle de la Convention-cadre sur son territoire. La Commission de Venise désire donner son avis sur la manière dont cet État devrait s'acquitter de cette tâche. Elle s'efforcera de fournir une méthodologie pour ce faire, et procédera donc à un examen ex ante de la situation belge. Les conclusions auxquelles elle parviendra ne s'appliquent qu'au cas belge.

B B. Détermination de la portée de l'application personnelle de la Convention-cadre : méthodologie

5. La Commission estime que, pour examiner la portée de l'application de la Convention-cadre dans un pays donné, il convient d'évaluer d'abord l'objet et le but de cet instrument à savoir : assurer le respect et la protection de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des personnes appartenant à une minorité nationale, ainsi que créer des conditions propices à l'expression, la préservation et le renforcement de cette identité⁵². La protection assurée par la Convention-cadre est conçue pour éviter qu'un groupe de personnes, numériquement inférieur au reste de la population, ne soit contraint de céder à la pression de la majorité des habitants - par le simple jeu des institutions démocratiques - et d'abandonner ses particularités religieuses, linguistiques, culturelles et historiques.

6. Une interprétation téléologique⁵³ de la Convention-cadre suggère que seuls les groupes de personnes véritablement exposés au risque de domination par la majorité méritent une protection. L'infériorité numérique ne constitue donc pas toujours un élément suffisant, même s'il est nécessaire, pour qualifier un groupe de personnes de «minorité» au sens de la Convention-cadre.

7. Aux yeux de la Commission, il faut exclure du domaine d'application de la Convention-cadre les groupes de personnes qui, bien qu'inférieurs en nombre au reste ou à d'autres groupes de la population, occupent, *de jure* ou *de facto*, une position dominante ou codominante.

8. Les situations de «position codominante» sont caractéristiques des États composés de plusieurs groupes ethniques - dont l'un est supérieur, ne fût-ce que légèrement, en nombre - gérant ensemble et sur un pied d'égalité les principaux éléments structurels de l'État. Dans ce cas, des mécanismes - tels que l'octroi d'un nombre égal de sièges à chaque groupe dans les

⁵² Voir le préambule de la Convention-cadre.

⁵³ Voir l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

organismes ou institutions étatiques - peuvent être prévus par la Constitution, afin de corriger et de neutraliser le jeu du principe de la majorité dans l'intérêt du groupe ou des groupes numériquement inférieurs. Par conséquent, aucun des groupes codominants ne risque de se retrouver systématiquement en minorité dans les institutions de l'État et n'a besoin d'une protection.

9. Le statut juridique d'un groupe codominant diffère sensiblement de celui d'une minorité protégée, dans la mesure où cette dernière jouit en fait de certaines garanties contre la simple application de la règle de la majorité sans pouvoir pour autant gérer les institutions sur un pied d'égalité avec la majorité.

10. Une autre question risque de se poser dans le contexte de la décentralisation : doit-on apprécier l'existence d'une «minorité» au sens de la Convention-cadre (y compris la codominance éventuelle d'un groupe donné) au niveau du seul État ou aussi à celui des collectivités territoriales pertinentes ?

11. Il convient de rappeler à cet égard que la Convention-cadre impose des devoirs aux États parties. Ceux-ci s'engagent à assurer une protection adéquate des minorités sur leur territoire et sont donc tenus de veiller à ce que leurs divers organismes ou institutions domestiques compétents respectent les obligations énoncées dans la Convention-cadre.

12. Dans le cadre d'un transfert vers le bas du pouvoir politique, il est inévitable que le nombre de lois et de décisions - affectant les droits de personnes appartenant à des minorités nationales et prises, non plus au niveau de l'État, mais à celui des collectivités locales - augmente régulièrement. Il peut même arriver que l'État abandonne au profit de ces collectivités toute compétence dans des domaines intéressant les minorités. Tout en continuant à devoir répondre, sur le plan international, du respect de ses engagements, il doit cependant tenir compte des effets de la décentralisation pour décider de la portée de l'application de la Convention-cadre.

13. Le découpage du territoire en collectivités territoriales confère parfois aux groupes minoritaires concentrés géographiquement une influence accrue sur les décisions affectant leurs membres en les rapprochant du centre du pouvoir et du service de l'État⁵⁴. En Belgique, par exemple, la mise en place de structures décentralisées visait essentiellement à désamorcer la querelle linguistique⁵⁵.

54 Voir A. Eide, «Minorities in a decentralized environment», document de travail préparé pour la Conférence internationale du PNUD sur les droits de l'homme, septembre 1998.

55 Voir l'arrêt rendu par la CEDH en l'affaire Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique le 2 mars 1987, Série A n° 113, paragraphe 56.

14 Dans les environnements décentralisés, il peut arriver qu'un groupe n'étant pas une minorité (au sens conféré à ce terme dans le paragraphe 6 ci-dessus) au niveau de l'État se retrouve en position minoritaire au niveau d'une collectivité et, par le simple jeu des mécanismes démocratiques, soumise à la domination d'un autre groupe (parfois lui-même minoritaire au niveau de l'État). Il convient surtout de signaler que les corrections mises en place pour corriger les effets de la règle de la majorité afin de protéger un groupe codominant (voir le paragraphe 8 ci-dessus) n'existent pas forcément au niveau des collectivités territoriales.

15. Pour les raisons évoquées ci-dessus, la Commission considère qu'il est nécessaire d'évaluer si un groupe de personnes constitue une minorité au sens conféré à ce terme dans le paragraphe 6 ci-dessus, à tous les niveaux où ledit groupe risque d'avoir besoin d'une protection en raison de la décentralisation de certaines fonctions : l'État, mais aussi les collectivités régionales et locales. En fait, comme nous l'avons souligné ci-dessus (voir le paragraphe 12), ce sont normalement les collectivités territoriales qui jouissent de compétences dans les domaines intéressant directement les minorités : exclure ces circonscriptions du champ d'application de la Convention-cadre serait par conséquent contraire au but et à l'objet de cette dernière.

16. La Commission considère cette approche comme conforme à l'esprit de la Convention-cadre qui prévoit elle-même le cas où une minorité s'est muée en majorité sur le plan local et la contraint alors à respecter «les droits d'autrui, en particulier ceux des personnes appartenant à la majorité»⁵⁶.

17. La Commission se réfère également au «Schéma pour les rapports devant être soumis conformément à l'article 25, paragraphe 1, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales»⁵⁷ qui prévoit l'inclusion, dans lesdits rapports, d'«informations sur l'existence de 'minorités au sein de minorités' dans certaines régions». En outre, la Commission a noté l'avis du Comité consultatif sur la Convention-cadre concernant la population de langue finnoise de la province d'Åland⁵⁸ qui considère que cette dernière, étant «une minorité dans une minorité» peut «se réclamer de la protection de la Convention-cadre dans la mesure où les questions examinées relèvent de la compétence de la Province d'Åland », compte tenu «du niveau d'autonomie dont jouit la Province d'Åland et/ou de la nature des prérogatives qu'elle exerce». Il convient également de signaler la déclaration faite par la Suisse lors de la ratification de la Convention-cadre : «La Suisse déclare que constituent en Suisse des minorités nationales

⁵⁶ Voir l'article 20 de la Convention-cadre.

⁵⁷ Adopté par le Comité des Ministres le 30 septembre 1998, lors de la 642^e réunion des Délégués des Ministres.

⁵⁸ Avis sur la Finlande adopté le 22 septembre 2000. Voir le document Doc CM (2000) 177 du 23 novembre 2000.

au sens de la présente Convention-cadre les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton [...]» [le soulignement est de nous].

18. La Commission a pris connaissance de la décision prise par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies en l'affaire *MacIntyre et autres c. Canada* et dans laquelle celui-ci soutient que les «minorités», au sens de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, sont des groupes de personnes constituant une minorité au niveau de l'État et non de telle ou telle collectivité territoriale⁵⁹. Le Comité fit observer à ce propos que l'article 27⁶⁰ du Pacte concerne les minorités au sein des «États»: un terme qui, dans la terminologie de cet instrument, désigne toujours les Parties.

19. La Commission estime cependant que la Convention-cadre, contrairement à l'article 27 du Pacte tel qu'il a été interprété par le Comité des droits de l'homme, n'énonce aucune limitation territoriale de la notion de minorité: au contraire, elle prévoit expressément la protection des minorités dans des minorités (voir le paragraphe 16 ci-dessus). En outre, l'application de l'interprétation restrictive de l'article 27 du Pacte par le Comité à la Convention-cadre pourrait amener certains à déduire que les États parties ne sont pas tenus d'assurer la protection d'une minorité au sein des collectivités territoriales dès lors que cette minorité n'en est pas une au niveau national⁶¹: une conclusion manifestement incompatible avec l'objet et le but de la Convention-cadre.

Description succincte de l'ordre constitutionnel belge⁶²

20. La Belgique (qui compte une population d'environ 10,2 millions de personnes) est un État fédéral composé de trois communautés⁶³ (un concept se référant aux personnes concernées et aux liens qui les unissent, en l'occurrence la langue et la culture): la Communauté française, la

59 Voir la décision du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies du 31 mars 1993 dans l'affaire *McIntyre et autres c. Canada*, paragraphe 11.2. *Revue universelle des droits de l'homme*, 28 septembre 1993, vol. 5, pp. 156-164.

60 L'article 27 du Pacte se lit comme suit: «Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.».

61 Voir l'opinion individuelle de Melle Elizabeth Evatt et de MM. Nisuke Ando, Marco Tullio Bruni Celli et Vojin Dimitrijevic dans la décision rendue par le Comité des droits de l'homme en l'affaire *McIntyre et autres c. Canada* telle qu'elle est citée ci-dessus.

62 Pour plus de détails, voir J-C Scholsem, «La situation en Belgique», in «Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités Actes (Lausanne, 25-27 avril 1996)», *Collection Science et technique de la démocratie* n° 16, 1997, pp. 68-76, Conseil de l'Europe.

63 Voir l'article 2 de la Constitution de Belgique.

Communauté flamande et la Communauté germanophone ; trois régions⁶⁴ (basées sur des critères économiques) : la Région wallonne (englobant la région de langue française et la petite région de langue allemande), la Région flamande (monolingue) et la Région bruxelloise (bilingue) ; quatre régions linguistiques⁶⁵ : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande⁶⁶.

21. Les francophones représentent environ 40 % de la population, les néerlandophones environ 58 % et les germanophones environ 0,7 %⁶⁷.

22. Les trois régions sont des entités purement territoriales rattachées à des communautés. La Région wallonne inclut les régions de langue française et de langue allemande, la Région flamande correspond à la région de langue néerlandaise et la Région bruxelloise à la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La région de langue allemande est donc à la fois une partie de la Région wallonne (sur le plan économique) et une communauté autonome : celle de la Communauté germanophone (sur le plan culturel). Les trois régions sont chargées des questions relatives à l'environnement, au transport, à l'économie, etc. Les communautés sont compétentes en matière linguistique, culturelle, éducative et sociale (pour certaines questions uniquement).

23. La compétence des communautés n'est pas strictement territoriale : les pouvoirs des Communautés française et flamande s'étendent non seulement aux Régions wallonne (à l'exception de la petite région de langue allemande) et flamande respectivement, mais aussi, conjointement, à la Région de Bruxelles-Capitale. En l'absence de sous-nationalité francophone ou néerlandophone (juridiquement, il n'y a pas de citoyenneté wallonne, bruxelloise, francophone, germanophone ou néerlandophone), les compétences des communautés ne peuvent pas concerner des catégories d'individus et se fondent plutôt sur la langue utilisée dans les théâtres, les bibliothèques, les écoles ou même les hôpitaux. Par conséquent, Bruxelles relève à la fois de la compétence de la Région bruxelloise (sur le plan économique) et de la compétence concurrente des Communautés française et flamande (sur le plan culturel et aussi pour certaines questions sociales).

64 Voir l'article 3 de la Constitution.

65 Voir l'article 4 de la Constitution.

66 Un certain nombre de dialectes (gaumais, champenois, wallon, picard, lëtzebuergesch, limbourgeois ripuaire, francique mosellan, brabançon, ouest-flamand, marollien) sont parlés en Belgique.

67 Il n'y a pas de recensement officiel en Belgique ; en conséquence, ces chiffres ne sont que des estimations.

24. Le fédéralisme belge n'est donc ni complètement territorial (en raison de cette compétence spéciale des communautés), ni complètement personnel (dans la mesure où il ne reconnaît aucune sous-nationalité).

25. L'utilisation des diverses langues dans le cadre administratif est soumise au régime du monolinguisme dans les trois régions monolingues et à celui du bilinguisme dans la région de Bruxelles-Capitale (où les néerlandophones représentent environ 15 % de la population des dix-neuf communes⁶⁸).

26. Depuis 1962-1963, les personnes appartenant à un groupe linguistique minoritaire dans la région dans laquelle ils habitent mais majoritaire dans la région qui la jouxte peuvent bénéficier d'un statut spécial dit «des communes à facilités». Ils ont le droit de demander à effectuer leurs démarches administratives dans une langue autre que celle de leur région de résidence. Depuis 1988, le statut de ces communes à facilités ne peut être modifié que par une loi fédérale adoptée à une majorité spéciale.

27. Les communes à facilités linguistiques sont :

- l'ensemble des neuf communes de la Communauté germanophone (des facilités sont accordées aux francophones) ;
- six communes situées en région de langue néerlandaise à la périphérie de Bruxelles (des facilités sont accordées aux francophones, très nombreux, voire majoritaires, dans certaines des localités concernées) ;
- certaines communes situées à la frontière entre les Régions wallonne et flamande (des facilités sont accordées aux néerlandophones et aux francophones respectivement) ;
- deux communes limitrophes de la Région wallonne (des facilités sont accordées aux germanophones).

28. La Belgique abrite également des Italiens (environ 280 000 dont 75 % habitent la Région wallonne), des Marocains (approximativement 105 000 dont 55 % habitent à Bruxelles), des Turcs (approximativement 63 000 dont 50 % habitent en Flandre) et des Espagnols (approximativement 58 000 dont 50 % habitent à Bruxelles), ainsi que des communautés algérienne, portugaise et congolaise.

29. Au niveau de l'État central, la structure de la Belgique est dualiste. Le Conseil des ministres doit ainsi compter autant de ministres

68 En l'absence de recensements officiels, ce chiffre n'est qu'une estimation basée sur les dernières élections au Conseil régional : 14,19 % des électeurs votèrent pour des candidats néerlandophones qui obtinrent onze sièges sur les soixante-quinze à pourvoir (soit 14, 67 %).

d'expression française que d'expression néerlandaise⁶⁹. Aux termes de la Constitution, un nombre croissant de lois ne peuvent être adoptées ou modifiées qu'avec une «majorité spéciale». Il faut dans ce cas réunir la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés. En exigeant une majorité dans chaque groupe linguistique, la Constitution consacre l'idée de gestion conjointe, sur un pied d'égalité, des éléments structurels essentiels de l'État belge par les Communautés française et flamande.

30. Ce dualisme se reflète également dans une procédure spéciale, dite de la «motion motivée», qui permet de contester n'importe quelle loi, à l'exception des budgets et des lois requérant une majorité spéciale. Les trois quarts au moins des membres d'un des groupes linguistiques de la Chambre des représentants ou du Sénat peuvent ainsi déclarer que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi qu'ils désignent sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés⁷⁰. Cette procédure est suspensive et le texte de la motion est déféré au Conseil des ministres (dans laquelle les langues sont également représentées) qui doit alors jouer les arbitres politiques.

31. Enfin, la Cour constitutionnelle belge, dite «Cour d'arbitrage» (*Arbitragehof*), a vu ses compétences élargies en 1989. Composée de six juges néerlandophones et de six juges francophones et présidée en alternance par un néerlandophone et un francophone, elle est chargée, non plus seulement de résoudre les conflits de compétences opposant l'État, les communautés et les régions, mais toutes les questions relatives au respect du principe d'égalité par les législatures successives.

32. Les germanophones, quant à eux, bénéficient de certaines garanties. Au Sénat, par exemple, les soixante-dix sénateurs sont répartis en deux groupes linguistiques (composés respectivement de quarante et un néerlandophones et de vingt-neuf francophones), tandis qu'un sénateur est élu par le Conseil de la Communauté germanophone pour représenter la population belge d'expression allemande. Les germanophones font donc davantage figure de minorité protégée que de partenaire ayant vraiment son mot à dire dans l'élaboration des politiques de l'État fédéral.

33. Bruxelles constitue en quelque sorte une image inversée de la Belgique. Alors que dans le pays, le groupe linguistique francophone est protégé, dans la capitale, c'est le groupe néerlandophone qui fait l'objet de mesures protectrices (d'ailleurs assez semblables). Ainsi, au sein du gouvernement de cinq membres de la Région bruxelloise, les

⁶⁹ Le Premier Ministre éventuellement excepté : voir l'article 99 de la Constitution.

⁷⁰ Voir l'article 54 de la Constitution.

néerlandophones disposent de deux mandats et d'un des trois portefeuilles de ministre. Ils sont donc surreprésentés dans l'exécutif bruxellois, tout comme les francophones le sont dans l'exécutif fédéral en raison de la parité au sein du Conseil des ministres.

Détermination des groupes de personnes représentant une minorité au sens de la Convention-cadre en Belgique

34. La Commission a été priée en particulier de donner son avis sur la possibilité de considérer les néerlandophones, les francophones et les germanophones belges comme des minorités au sens de la Convention-cadre. La Commission n'a pas été priée d'examiner la question de l'applicabilité de la Convention-cadre aux autres groupes vivant en Belgique (voir le paragraphe 29 ci-dessus) indépendamment de la citoyenneté de leurs membres : un débat qui n'est pas propre à la Belgique.

35. La Belgique étant une fédération constituée de trois groupes linguistiques (ou «communautés»), la Commission doit appliquer les critères décrits plus haut (aux paragraphes 9 et 17 respectivement). Elle est donc tenue d'établir :

- a) si les francophones et les germanophones doivent être considérés comme des minorités (co-dominante pour le premier groupe) au niveau de l'État et
- b) si l'un des trois groupes linguistiques peut être considéré comme une minorité aux niveaux régional et local.

36. Bien que moins nombreux que les néerlandophones (40 % contre 58 %), les francophones participent à la gestion des institutions étatiques sur un pied d'égalité avec ces derniers (voir les paragraphes 29 à 31 ci-dessus). La Commission estime par conséquent qu'au niveau de l'État ce groupe ne constitue pas une minorité au sens de la Convention-cadre.

37. La communauté germanophone, par contre, tout en jouissant d'une autonomie interne comparable, n'a pas été mise sur un pied d'égalité avec les deux autres communautés linguistiques lors de l'élaboration des règles régissant la composition et le fonctionnement des organismes étatiques centraux (voir le paragraphe 32 ci-dessus). Les germanophones doivent donc être considérés comme une minorité au niveau de l'État⁷¹.

38. Aux niveaux régional et local, il convient d'examiner la répartition des compétences entre les diverses régions et communautés, ainsi que la division territoriale du pays. La Commission estime que les

71 Si et dans la mesure où ils le désirent : voir l'article 3 de la Convention-cadre.

francophones peuvent être considérés comme une minorité au sens de la Convention-cadre dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue allemande, de même que les néerlandophones et les germanophones de la région de langue française⁷².

39. Concernant la Région bruxelloise, la Commission note que les néerlandophones, bien que représentant seulement 15 % de la population, bénéficient de garanties substantielles et sont placés, dans de nombreux domaines, sur un pied d'égalité avec les francophones (voir le paragraphe 33 ci-dessus). Par conséquent, ils semblent occuper une position codominante et ne sauraient être considérés comme une minorité au sens de la Convention-cadre.

Résumé et conclusions

40. Un groupe de personnes numériquement inférieur au reste de la population, partageant une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse commune et désireux de la préserver ne saurait être considéré comme une minorité au sens de la Convention-cadre si et dans la mesure où il occupe une position dominante ou codominante.

41. Dans le contexte de la décentralisation, l'existence d'une «minorité» au sens de la Convention-cadre et, en particulier, la question de savoir si un groupe est dominant ou codominant, doivent être évaluées à la fois au niveau de l'État et à celui des collectivités territoriales.

42. Par conséquent, dans leur définition de la notion de minorité au sens de la Convention-cadre, les autorités belges devraient tenir compte de la position éventuellement dominante ou codominante de chaque groupe linguistique à la fois au niveau fédéral et local.

43. La Commission estime qu'en Belgique, au vu de la répartition équilibrée des pouvoirs entre les néerlandophones et les francophones au niveau de l'État, les francophones, malgré leur infériorité numérique, occupent une position codominante et ne constituent dès lors pas une minorité au sens de la Convention-cadre.

44. Les germanophones, en revanche, doivent être considérés comme une minorité au sens de la Convention-cadre au niveau de l'État.

45. Au niveau régional, eu égard à la répartition des compétences entre les diverses régions et communautés et à la division territoriale du

⁷² Voir la note 24 ci-dessus

pays, la Commission considère que les francophones de la région de langue néerlandaise et de la région de langue allemande peuvent être considérés comme une minorité au sens de la Convention-cadre de même, d'ailleurs, que les néerlandophones et les germanophones de la région de langue française.