



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 10 décembre 2001

<cdl\doc\2001\cdl\ 129_f.doc>

Restreint
CDL(2001) 129
Fr.seul.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW

(VENICE COMMISSION)

**GROUPES DE PERSONNES AUXQUELS
LA CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES
POURRAIT S'APPLIQUER
EN BELGIQUE**

**Remarques préliminaires de
M. Giorgio MALINVERNI (membre, Suisse)**

L'application de la Convention-cadre dans le cas de la Belgique pose deux problèmes: d'abord celui des entités territoriales dont se compose l'Etat belge, ensuite celui des groupes qui le composent.

I. L'application territoriale de la Convention

A. La convention s'applique d'abord, bien évidemment, au niveau de l'Etat tout entier. Or celui-ci est composé de trois groupes linguistiques. A mon avis, en raison de l'équilibre qui existe dans le partage du pouvoir et des compétences au sein de l'Etat fédéral belge, les francophones ne sauraient être considérés comme une minorité nationale au sens de la Convention, quand bien même ils ne représentent que 40% de la population. Sur ce point, je me rallie donc à l'opinion exprimée par Messieurs Senelle, Suy et Velaers.

Les germanophones de nationalité belge, qui sont concentrés dans la région de langue allemande, constituent en revanche typiquement une telle minorité.

Cette opinion se fonde sur le fait que la notion de minorité n'est pas réductible à son aspect purement quantitatif ou numérique, mais comporte également une dimension qualitative. De ce point de vue, les francophones apparaissent, avec les néerlandophones, comme l'un des deux groupes dominants en Belgique, ce qui n'est pas le cas des germanophones. Ceux-ci constituent un groupe qui a ses caractéristiques propres sur le plan linguistique et culturel et qui se trouve à la fois en forte minorité numérique et dans une position politique non dominante.

Certes, tout comme les germanophones, les francophones de Belgique possèdent eux aussi des caractéristiques culturelles et linguistiques propres et ils sont numériquement minoritaires. Leur situation n'est cependant pas comparable à celle des germanophones en raison du fait que de nombreux mécanismes les mettent dans une situation de parité avec les néerlandophones, hormis le cas de la révision de la Constitution.

B. Contrairement à l'opinion exprimée dans le rapport du groupe d'experts (p. 526, ch. 4), je suis d'avis que le problème des minorités et de leur protection se pose non seulement au niveau de l'Etat, mais également à celui des subdivisions (régions, Länder, cantons) qui le composent. Sur ce point, je pense que la décision du Comité des droits de l'homme en l'affaire *Ballantyne, Davidson et McIntyre* doit être critiquée et qu'il convient plutôt de se rallier à l'avis exprimé par la minorité du Comité dans son opinion dissidente. Pour la majorité, l'art. 27 du Pacte des N.U. viserait exclusivement les minorités à l'intérieur des Etats, mais non pas à l'intérieur des subdivisions qui le constituent. Pour lui, les citoyens canadiens anglophones au Québec ne peuvent donc pas être considérés comme une minorité linguistique et se prévaloir de l'art. 27 du Pacte.

Je pense au contraire que, pour être efficace, la protection des minorités doit s'effectuer au niveau de la circonscription pertinente, celle-ci pouvant être, selon les cas, l'Etat tout entier, mais également une province, un district, voire une commune. Les données sont en effet faussées si l'on noie la communauté inférieure plus petite dans une collectivité plus grande.

Cette thèse est confortée par l'art. 20 de la Convention-cadre, qui prévoit que "les personnes appartenant à des minorités nationales respectent la législation nationale et les droits d'autrui, en particulier ceux des personnes appartenant à la majorité ou aux autres minorités nationales". A mon avis, la situation visée par cette disposition est précisément celle dans laquelle un groupe

minoritaire au plan national est majoritaire dans une partie du territoire de l'Etat (voir dans ce sens le rapport explicatif de cette convention, par. 89).

La problématique dite des “minorités régionales” se pose donc bel et bien en Belgique. Par conséquent, les francophones dans les Flandres et les néerlandophones en Wallonie doivent pouvoir se prévaloir des dispositions de la Convention-cadre. Ils peuvent être considérés comme formant une minorité dans la région respective de l'Etat où ils ne constituent pas la majorité. La Convention-cadre ne s'applique en effet pas uniquement aux minorités “concentrées”, mais aussi aux minorités “dispersées” (art. 5 par. 1 de la Convention-cadre).

II. L'application personnelle de la Convention

La question qui se pose à cet égard est celle de savoir si, à côté des néerlandophones, des francophones et des germanophones, d'autres groupes ethniques, linguistiques ou religieux peuvent ou doivent également être considérés comme des minorités.

La réponse à cette question ne peut pas, *à priori* et d'emblée être négative. L'adjectif “national” qui qualifie le terme “minorités” dans la Convention ne doit pas être compris dans le sens étroit d'attachement à une nation voisine, en l'occurrence, dans le cas de la Belgique, aux Pays-Bas, à la France et à l'Allemagne.

Si l'on admet donc que d'autres groupes peuvent prétendre à la protection de la Convention, se pose encore la question de savoir si les membres de ces groupes doivent posséder la nationalité belge. On sait que sur ce problème le point de vue du Conseil de l'Europe, qui exige un lien de nationalité, s'écarte de celui exprimé par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans son Observation générale sur l'art. 27 du Pacte, puisque pour celui-ci le lien de nationalité n'est pas nécessaire.

A mon avis, bien que la Convention-cadre ne donne pas de définition de la notion de minorité, il conviendrait de se rallier à l'opinion de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, telle qu'elle l'a exprimée dans sa résolution 1201 (1993), et qui exige la condition de la nationalité.