



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 12 mars 2002

Avis 180/2001

CDL-AD (2002) 1

Or. Eng.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS SUR
LES GROUPES DE PERSONNES AUXQUELS
LA CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION DES MINORITES 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 50e session plénière (Venise, 8-9 mars 2002).

A. 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 Etats 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-cadre¹, contrôle les modalités de l'application personnelle de cet instrument dans le cadre de sa mise en œuvre par les différents pays.

2. Certains Etats ont jugé bon de faire une déclaration² exposant leur interprétation de la notion de «minorité nationale» lors de leur ratification de la Convention-cadre³ : l'Autriche,

¹ *Le Comité consultatif aide le Comité des Ministres à contrôler la mise en oeuvre de la Convention-cadre par les Etats parties (voir l'article 26 de la Convention-cadre).*

² *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 Etat 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 Etat» (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 Etat «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 Etat» (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 Etat 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).*

³ *Pour plus de détails, voir le site Web Affaires Juridiques - Bureau des Traités du Conseil de l'Europe à l'adresse : convention.coe.int.*

l'Estonie, le Luxembourg, la Pologne, la Suisse et l'«ex-République yougoslave de Macédoine». D'autres⁴, 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 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 italiques 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 Etat 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. 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 identité⁵. 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 téléologique⁶ 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.

⁴ Certains Etats (tels que l'«ex-République de Macédoine») ont fait plusieurs déclarations.

⁵ Voir le préambule de la Convention-cadre.

⁶ Voir l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

8. Les situations de «position codominante» sont caractéristiques des Etats 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'Etat. Dans ce cas, des mécanismes - tels que l'octroi d'un nombre égal de sièges à chaque groupe dans les 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'Etat 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 Etat ou aussi à celui des collectivités territoriales pertinentes ?

11. Il convient de rappeler à cet égard que la Convention-cadre impose des devoirs aux Etats 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'Etat, mais à celui des collectivités locales - augmente régulièrement. Il peut même arriver que l'Etat 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'Etat⁷. En Belgique, par exemple, la mise en place de structures décentralisées visait essentiellement à désamorcer la querelle linguistique⁸.

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'Etat 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'Etat). Il convient surtout de signaler que les corrections mises en

⁷ 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.

⁸ 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.

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'Etat, 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»⁹.

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»¹⁰ 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'Åland¹¹ 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 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'Etat et non de telle ou telle collectivité territoriale¹². Le Comité fit observer à ce propos que l'article 27¹³ du Pacte concerne les minorités au sein des «Etats» : un terme qui, dans la terminologie de cet instrument, désigne toujours les Parties.

⁹ Voir l'article 20 de la Convention-cadre.

¹⁰ Adopté par le Comité des Ministres le 30 septembre 1998, lors de la 642^e réunion des Délégués des Ministres.

¹¹ Avis sur la Finlande adopté le 22 septembre 2000. Voir le document Doc CM (2000) 177 du 23 novembre 2000.

¹² 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.

¹³ L'article 27 du Pacte se lit comme suit : «Dans les Etats 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

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 Etats 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 national¹⁴ : une conclusion manifestement incompatible avec l'objet et le but de la Convention-cadre.

C. Description succincte de l'ordre constitutionnel belge¹⁵

20. La Belgique (qui compte une population d'environ 10,2 millions de personnes) est un Etat fédéral composé de trois communautés¹⁶ (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 Communauté flamande et la Communauté germanophone ; trois régions¹⁷ (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 linguistiques¹⁸ : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande¹⁹.

21. Les francophones représentent environ 40 % de la population, les néerlandophones environ 58 % et les germanophones environ 0,7 %²⁰.

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).

religion, ou d'employer leur propre langue.».

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Voir l'article 2 de la Constitution de Belgique.

¹⁷ Voir l'article 3 de la Constitution.

¹⁸ Voir l'article 4 de la Constitution.

¹⁹ Un certain nombre de dialectes (gaumais, champenois, wallon, picard, lëtzebuergesch, limbourgeois ripuaire, francique mosellan, brabançon, ouest-flamand, marollien) sont parlés en Belgique.

²⁰ Il n'y a pas de recensement officiel en Belgique ; en conséquence, ces chiffres ne sont que des estimations.

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).

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 communes²¹).

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.

²¹ 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 %).

29. Au niveau de l'Etat central, la structure de la Belgique est dualiste. Le Conseil des ministres doit ainsi compter autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise²². 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'Etat 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 communautés²³. 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'Etat, 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'Etat 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 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.

²² *Le Premier Ministre éventuellement excepté : voir l'article 99 de la Constitution.*

²³ *Voir l'article 54 de la Constitution.*

D. 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 (codominante pour le premier groupe) au niveau de l'Etat 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'Etat 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'Etat²⁴.

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 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 française²⁵.

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.

²⁴ Si et dans la mesure où ils le désirent : voir l'article 3 de la Convention-cadre.

²⁵ Voir la note 24 ci-dessus

E. 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'Etat 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'Etat, 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'Etat.

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

