Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 1301 (2002)[1]

Protection des minorités en Belgique

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa Résolution 1172 (1998) sur la situation de la population francophone vivant dans la périphérie bruxelloise, et sa Recommandation 1492 (2001) sur les droits des minorités nationales.

2. L'Assemblée réaffirme que la protection adéquate des droits des personnes appartenant à des minorités nationales et de leur communauté fait partie intégrante de la protection des droits de l'homme. Elle estime donc que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont tenus de garantir aux minorités nationales les droits minimaux énoncés dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. A cet égard, l'Assemblée rappelle que, depuis quelques années, l'engagement d'un Etat à signer et ratifier la convention-cadre, et à appliquer la Recommandation 1201 (1993) relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités nationales, est une condition préalable à son adhésion au Conseil de l'Europe. Il incombe tout particulièrement aux Etats fondateurs du Conseil de l'Europe de s'acquitter des obligations auxquelles ils soumettent les nouveaux Etats membres.

3. L'Assemblée considère aussi que le Protocole no 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme relatif à l'interdiction générale de la discrimination peut jouer un rôle important dans ce domaine, puisqu'il permettra aux requérants individuels de faire valoir devant les tribunaux leur droit à ne pas être traités de façon discriminatoire, lorsque le protocole sera entré en vigueur.

4. Aussi l'Assemblée se réjouit-elle de la signature, par le royaume de Belgique, du Protocole no 12, le 4 novembre 2000, et de la convention-cadre, le 31 juillet 2001. Par ces mesures, les autorités belges ont montré leur conviction selon laquelle le respect du droit des minorités fait partie intégrante du respect des droits de l'homme. L'Assemblée regrette donc que les autorités belges aient jugé nécessaire d'accompagner la signature de la convention-cadre d'une réserve si large qu'elle risque de priver d'effet la plupart des dispositions de la convention. Si le royaume de Belgique décidait de maintenir, lors de la ratification de la convention, la réserve faite lors de la signature, cela pourrait être considéré comme une violation de la Convention de Vienne, qui interdit aux Etats d'accompagner la ratification d'une convention de réserves vidant cette convention de son sens.

5. Un Etat partie à la convention-cadre confirme par sa ratification de celle-ci que la protection des minorités nationales joue un rôle important dans la sauvegarde de la stabilité démocratique et de la paix dans ses frontières. La liberté d'utiliser sa propre langue est une condition préalable pour pouvoir bénéficier des autres libertés garanties par la Convention européenne des Droits de l'Homme, telles que la liberté de pensée et la liberté d'expression. L'utilisation d'une langue minoritaire représente le moyen essentiel pour ses locuteurs de maintenir et de protéger leur identité.

6. La convention-cadre elle-même ne définit pas les mots «minorités nationales». L'Assemblée parlementaire l'a toutefois fait dans sa Recommandation 1201 (1993) relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités nationales, et cette définition reste valable aujourd'hui:

---

1. Discussion par l'Assemblée le 26 septembre 2002 (30e séance) (voir Doc. 9536, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: Mme Nabholz-Haidegger). Texte adopté par l'Assemblée le 26 septembre 2002 (30e séance).

7. «Aux fins de cette Convention, l'expression "minorité nationale" désigne un groupe de personnes dans un Etat qui:

a. résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens;

b. entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat;

c. présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques;

d. sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat;

e. sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.»

8. Dans sa Recommandation 1492 sur les droits des minorités nationales, l'Assemblée a réaffirmé cette définition, et s'est élevée contre «la négation de l'existence de minorités et des droits des minorités dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, et contre le fait que beaucoup de minorités en Europe ne se soient pas vu garantir un niveau de protection suffisant». L'Assemblée a mentionné la Belgique parmi les pays qui «ont des minorités significatives qui doivent être protégées et dont les droits ne sont pas officiellement reconnus».

9. Il est dans l'intérêt de l'Etat belge que toutes les minorités du pays qui remplissent les conditions énumérées dans la Recommandation 1201 bénéficient d'une protection adéquate. La Belgique est un Etat fédéral comportant trois communautés, trois régions et quatre régions linguistiques (trois monolingues et une bilingue). Dans bien des domaines d'action, les compétences ont été transférées – d'un commun accord – aux différentes entités fédérées de l'Etat belge. Dans la plupart des domaines pouvant concerner directement les minorités, comme la culture et l'éducation, ces compétences ont été transférées de l'Etat aux trois communautés (Flandre, communauté française et communauté germanophone).

10. Les régions et communautés de Belgique sont investies d'un pouvoir législatif. Dans de nombreux domaines, elles sont seules habilitées à légiférer au moyen de «décrets» ayant force de loi sur tout le territoire relevant de leur compétence. Les décrets peuvent supprimer, amplifier, modifier ou remplacer des dispositions légales en vigueur dans les domaines de compétence des régions et des communautés, et ils sont soumis au seul contrôle de la Cour d'arbitrage. Les communautés sont responsables des affaires culturelles, de l'enseignement, des services publics «personnalisés» et de l'emploi des langues dans l'administration, l'enseignement et les relations entre les partenaires sociaux. Parmi les compétences des régions figurent notamment l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'environnement, la politique de l'eau et l'agriculture, le logement, l'économie et l'emploi, les travaux publics et les transports.

11. La compétence exclusive des communes et des régions dans de nombreux domaines d'action, y compris ceux qui touchent à la protection des minorités, a été confirmée par la Cour d'arbitrage, l'une des plus hautes juridictions belges. Dans son arrêt no 54/96, la cour a estimé qu'«il appartient à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, d'assurer la protection des minorités» et qu'il incombe à la Flandre de protéger les droits de la «minorité francophone établie» dans les communes flamandes où des facilités sont prévues pour les francophones.

12. En raison de ce transfert de pouvoir de l'Etat fédéral aux entités fédérées belges, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales devra être ratifiée par les sept assemblées législatives compétentes (y compris le Conseil flamand, le Conseil de la communauté française et le Conseil de la communauté germanophone) avant de pouvoir entrer en vigueur en Belgique.

13. A la demande de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a étudié la question de savoir à quels groupes la convention-cadre pourrait s'appliquer en Belgique. La commission est arrivée à la conclusion suivante: «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. (…) 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.»

14. C'est donc dans le contexte de la décentralisation de l'Etat belge, et des pouvoirs étendus dont disposent notamment les trois communautés dans le domaine des droits des minorités, qu'il convient d'évaluer l'existence de minorités nationales en Belgique à tous les niveaux. Selon la Commission de Venise, cette approche est «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"» et la convention-cadre «n'énonce aucune limitation territoriale de la notion de minorité: au contraire, elle prévoit expressément la protection des minorités dans des minorités».

15. La Commission de Venise a aussi formulé la conclusion suivante: «Une interprétation téléologique 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. 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.»

16. 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. Les germanophones, en revanche, doivent être considérés comme une minorité au sens de la convention-cadre au niveau de l'Etat».

17. La Commission de Venise est arrivée à la conclusion suivante: «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 conventioncadre, de même, d'ailleurs, que les néerlandophones et les germanophones de la région de langue française.»

18. L'Assemblée souscrit pleinement à l'analyse, au raisonnement et aux conclusions de la Commission de Venise. En se fondant sur la définition des mots «minorités nationales», contenue dans la Recommandation 1201 (1993), citée ci-dessus, l'Assemblée parvient à la même conclusion. Alors que, par exemple, les francophones de Belgique peuvent ne pas avoir besoin de la protection de la convention-cadre au niveau de l'Etat, en raison de leur position codominante à ce niveau (et à ce niveau seulement), ils ont besoin de cette protection dans l'ensemble de la Flandre. L'existence de liens anciens, solides et durables unissant les francophones à la Belgique, et donc aussi à la Flandre, ne peut être mise en doute, pas plus que l'existence de liens solides et durables unissant les néerlandophones à la Belgique, et donc aussi à la Wallonie.

19. L'Assemblée estime donc que les groupes suivants sont à considérer comme des minorités en Belgique dans le contexte de la convention-cadre: au niveau de l'Etat, la communauté germanophone; au niveau régional, les francophones vivant dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue allemande, et les néerlandophones et les germanophones vivant dans la région de langue française.

20. L'Assemblée attire l'attention sur les problèmes que pourrait poser une déclaration faite au moment de la ratification de la convention-cadre par le royaume de Belgique, qui viserait à priver de la protection de la convention-cadre un groupe de personnes n'appartenant pas à une minorité au niveau de l'Etat, mais menacé de perdre son identité du fait du fonctionnement d'institutions démocratiques au niveau régional. Il faudrait probablement considérer une telle déclaration comme une réserve incompatible avec le but de la convention-cadre elle-même.

21. En conséquence, l'Assemblée recommande que le royaume de Belgique et ses assemblées législatives compétentes (y compris celles des régions et des communautés):

ratifient la convention-cadre sans plus tarder, dans un esprit de tolérance, en veillant à ce que toutes les minorités identifiées par l'Assemblée soient dûment reconnues comme telles, à la fois au niveau de l'Etat et au niveau régional, et s'abstiennent de faire une réserve incompatible avec le contenu de la convention-cadre;

ratifient le Protocole no 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme dans un avenir proche;

fassent une priorité de la signature et de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

22. L'Assemblée recommande en outre que le royaume de Belgique prenne des mesures effectives pour promouvoir la tolérance et le dialogue entre les groupes linguistiques et leurs cultures respectives. Le rôle de l'éducation, des échanges culturels et des médias est donc primordial, en particulier pour la mise en oeuvre

des objectifs de la convention-cadre. Pour cela, l'Assemblée recommande que les langues officielles de la Belgique soient enseignées en priorité dans toutes les communautés du royaume. L'Assemblée recommande qu'un accord de coopération culturelle soit conclu d'urgence entre les communautés francophone et néerlandophone. Lorsqu'on s'installe dans une autre région linguistique, on a toujours intérêt à comprendre et à parler la langue de cette région. La connaissance de cette langue est indispensable pour une pleine participation à la vie de la population locale. Les autorités de la région doivent prendre les mesures nécessaires afin de faciliter ce processus d'apprentissage et d'intégration dans la communauté.

23. Les mesures de sauvegarde prévues par la convention-cadre, qui relèvent de la responsabilité internationale du royaume de Belgique, doivent être appliquées à tous les niveaux de l'Etat fédéral. La ratification en soi ne change pas l'ordre constitutionnel de l'Etat ni les frontières territoriales existantes.

24. Enfin, l'Assemblée appelle le royaume de Belgique à mettre en oeuvre pleinement, sans plus tarder, l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme rendu le 23 juillet 1968, selon lequel, entre autres, les enfants de parents qui ne résident pas dans les six municipalités de la périphérie bruxelloise à facilités linguistiques doivent néanmoins être autorisés à aller dans les écoles francophones de ces municipalités.