

Marc Bossuyt

Juge à la Cour d'arbitrage

Professeur extraordinaire à l'Université d'Anvers

Membre du Comité sur l'élimination de la discrimination raciale

Belgique

› LA DÉFINITION DU CONCEPT DE “MINORITÉS” EN DROIT INTERNATIONAL

I. LES NATIONS UNIES ET LA PROTECTION DES MINORITÉS

La protection internationale des minorités a débuté avec le système des minorités introduit par la Société des Nations après la Première Guerre mondiale. Dans des traités de paix conclus après cette guerre, il a été instauré une protection de certaines minorités en leur garantissant un droit à un traitement égal à celui de la majorité et le droit d'utiliser leur langue dans certaines matières, dont l'enseignement. Elles recevaient également un droit de pétition auprès du Conseil de la Société des Nations et elles pouvaient s'adresser à des tribunaux arbitraux mixtes.

Après la deuxième guerre mondiale, l'attention de la communauté internationale s'est tournée vers un système de protection internationale des droits de l'homme. Contrairement au système de protection des minorités dans le cadre de la Société des Nations, qui ne visait que certains groupes dans certains pays, le système de la protection des droits de l'homme dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies vise la protection de tous les hommes dans tous les pays.

A. Les minorités dans les principaux instruments internationaux

La *Déclaration universelle des droits de l'homme* du 10 décembre 1948 ne contient aucune référence à la notion de “minorité”. En effet, son article 2 énonce que “chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune” fondée notamment sur douze motifs¹. Ce n'est que dans la *Convention européenne des droits de l'homme*, signée le 4 novembre 1950, qu'on voit apparaître, dans son article 14, un treizième motif, à savoir « l'appartenance à une minorité nationale ».

En revanche, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté le 16 décembre 1966, contient un article 27 consacré à la protection des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques. Cet article 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 religion, ou d'employer leur propre langue”.

.....
¹ Il s'agit des motifs suivants: “de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.”

A l'exception de la qualification d' « ethnique », de « religieuse » ou de « linguistique », cette disposition ne contient aucun élément de définition de la notion de minorité.

La tentative la plus importante afin d'arriver à une définition de la notion de minorité a été livrée au sein de la Sous-Commission des Nations Unies de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités.

Une première tentative a été faite en 1979 par M. Francesco CAPOTORTI (Italie), le Rapporteur spécial de ladite Sous-Commission dans son rapport sur les minorités. Il y propose la définition suivante:

“Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non-dominante, dont les membres, ressortissants de l'Etat, possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique, des caractéristiques qui diffèrent du reste de la population et manifestent, même de façon implicite, un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leurs religions et leurs langues.”

Dès 1978, la Commission des droits de l'homme entamait la préparation d'une déclaration sur le droit des minorités en se fondant sur un projet soumis par la Yougoslavie. Dans son étude sur les droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques, le professeur Francesco CAPOTORTI avait recommandé la préparation d'une telle déclaration en vue de définir plus en détail les conséquences qui découlent de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

De 1980 à 1984, un Groupe de travail établi par la Commission des droits de l'homme a étudié le projet et a provisoirement adopté le préambule. Au printemps de 1984 la question de la définition du concept de minorité a été soulevée et la Commission a demandé dans sa résolution 1984/62 à la Sous-Commission des Nations Unies de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de rédiger un texte définissant le terme « minorité » (Res 1984/62).

La Sous-Commission a demandé à un de ses membres, M. Jules DESCHÊNES (Canada) de préparer des directives pour une discussion sur ce sujet. En 1985, M. Jules DESCHÊNES présenta une définition² qui n'était pas sensiblement différente de celle proposée par M. Francesco CAPOTORTI.

Il y a entre ces deux définitions plusieurs éléments communs, dont en particulier l'infériorité numérique, la position non dominante, les caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes, la qualité de citoyens ou de ressortissants de l'Etat concerné, le sentiment de solidarité et la volonté collective de survie ou de préservation.

2. *Un groupe de citoyens d'un Etat, en minorité numérique et en position non dominante dans cet Etat, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, animés, fût-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant à l'égalité en fait et en droit avec la majorité.*

Le 18 décembre 1992, l'Assemblée générale a adopté une *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*³, qui - elle non plus - ne contient pas de définition.

B. Les éléments de définition des minorités

En 1983, le professeur Christian TOMUSCHAT⁴, alors membre du Comité des droits de l'homme, a publié une contribution particulièrement intéressante sur l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans cette contribution, il a fait observer que la formulation négative de l'article 27 (« ne peuvent être privés ») avait été choisie délibérément et que d'élargir la portée de l'article 27 en y érigeant des obligations positives pourrait mener à compromettre sa valeur directrice et entraîner sa perte totale de crédibilité.

1. La nature négative ou positive des obligations

Si l'article 27 contient essentiellement une obligation négative dans le sens que les gouvernements sont obligés de ne pas interférer dans la culture, la religion et la langue des groupes minoritaires, une définition n'a que très peu d'importance. En effet, pour autant qu'il s'agisse de droits civils et de libertés fondamentales qui imposent aux Etats une obligation d'abstention ou de non-ingérence dans la jouissance de ces droits et ces libertés, il importe peu de savoir si une personne appartient ou non à une minorité.

Tout homme a droit à la jouissance de ces droits et ces libertés et aucune personne, peu importe qu'elle appartienne ou non à une minorité, ne peut être privée arbitrairement de la jouissance d'un de ces droits ou d'une de ces libertés. C'est dans ce sens que la qualité de ressortissant, ou non, de l'Etat partie au Pacte n'a pas d'importance au regard de l'article 27 du Pacte. Le problème est plus délicat lorsque l'article 27 du Pacte est interprété comme exigeant de la part de l'Etat des mesures positives dont des non-ressortissants pourraient également être les débiteurs.

Tel est pourtant le point de vue adopté par le Comité des droits de l'homme dans ses observations générales n°23 relatives à cet article adopté le 8 avril 1994. Selon le Comité, il ressort des termes employés à l'article 27 que les individus que l'on entend protéger ne doivent pas être forcément des ressortissants de l'Etat partie et qu'ils ne doivent pas non plus nécessairement être des résidents permanents. Même si l'article 27 est formulé en termes négatifs, il faut néanmoins, selon le Comité, parfois prendre des mesures positives pour protéger l'identité des minorités et les droits des membres des minorités.

3. Cette déclaration reconnaît, dans son article 2, § 1er, aux personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques "le droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'utiliser leur propre langue, en privé et en public, librement sans ingérence ni discrimination quelconque »

4. *Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, *Festschrift für Hermann MOSLER, Völkerrecht als rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte*, Berlin, Springer, 1983, pp. 849-979.

La définition du concept de minorité devient d'une importance cruciale lorsqu'il s'agit de savoir quelles sont les personnes qui - en raison de leur appartenance à une minorité déterminée - ont droit à des prestations particulières leur permettant de conserver et de développer leur identité spécifique. C'est alors qu'on dépasse le domaine de l'interdiction de la discrimination en matière de droits civils reconnus à tous pour entrer véritablement dans celui de la protection des minorités. Dans ce cas, des personnes appartenant aux minorités visées peuvent réclamer de l'Etat de la juridiction dont elles relèvent, des efforts particuliers qui peuvent grever lourdement le budget de l'Etat partie concerné.

Il est intéressant d'examiner de plus près, à titre d'exemple, la situation en matière de l'emploi des langues. Le droit des personnes d'utiliser leur langue dans les conversations entre elles n'est pas un droit dont ne jouissent que des personnes qui appartiennent à une minorité linguistique déterminée. Des personnes qui n'appartiennent pas à une minorité linguistique en particulier ont également le droit d'utiliser n'importe quelle langue dans les conversations entre elles. Ce droit s'applique aux conversations privées sans qu'aucune restriction ne soit admissible. Et même dans le domaine public, la liberté d'expression (peu importe la langue utilisée) ne peut être assujettie à des restrictions que pour autant que celles-ci poursuivent un intérêt légitime, qu'elles soient prévues par la loi, qu'elles soient nécessaires dans une société démocratique et non discriminatoires.

Ainsi, les Etats ne peuvent interdire la publication de journaux, de périodiques ou de livres ou la tenue de conférences ou de spectacles dans une langue minoritaire. Mais l'Etat n'a d'obligation d'intervenir financièrement pour faciliter ces activités que pour autant qu'il s'agisse d'une minorité dont il reconnaît qu'elle mérite une protection particulière.

En ce qui concerne l'emploi des langues dans le domaine des relations entre les autorités publiques et les particuliers, tout Etat peut se limiter à fournir ses services publics dans quelques langues seulement ou même dans une seule.

En matière d'enseignement, il faut également distinguer la liberté d'enseignement du droit à l'enseignement. Toute personne jouit de la liberté d'enseignement. Ceci veut dire que toute personne a le droit d'organiser un enseignement dans sa propre langue et d'envoyer ses enfants à l'école dans la langue de son choix. Un Etat qui ne respecterait pas cette liberté agirait d'une manière incompatible avec ses engagements internationaux en matière de droits de l'homme.

En revanche, l'Etat n'a pas l'obligation d'organiser l'enseignement public à la charge du gouvernement dans une autre langue que celle ou celles qu'il a reconnue(s) comme langue(s) officielle(s) dans la région en question⁵. En outre, tel qu'il ressort de l'arrêt du 23 juillet 1968 de la Cour européenne

5. Dans ce contexte, il est particulièrement pertinent de relever que le deuxième paragraphe de l'article 13 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales stipule que l'exercice du droit reconnu aux personnes appartenant à une minorité nationale de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation « n'implique aucune obligation financière pour les Parties.

des droits de l'homme dans l'affaire linguistique belge, l'Etat n'a même pas obligation de reconnaître les certificats délivrés par des établissements d'enseignement qui n'ont pas respecté la législation sur l'emploi des langues dans l'enseignement.

Ce n'est que lorsqu'un Etat a reconnu en tant que telles certaines minorités linguistiques qu'il assume l'obligation de fournir un enseignement dans la langue de cette minorité. D'où l'importance de la définition d'une minorité ou plutôt de la reconnaissance d'une minorité en tant que telle.

Il est un fait certain que, malgré l'importance que revêt l'identification d'une minorité lorsqu'il s'agit de déterminer en faveur de quels groupes l'Etat doit assumer l'obligation de fournir des prestations particulières qui peuvent avoir des incidences budgétaires très importantes, aucun instrument juridiquement contraignant n'a pu être adopté contenant une définition de la notion de minorité.

Ce n'est qu'à l'égard d'Etats ayant souscrit à un traité international contenant une définition générale et abstraite de la notion de minorité, que des personnes appartenant à une minorité répondant à cette définition, pourraient invoquer le droit aux prestations garanties par la convention en question. Or, l'absence d'une telle définition ne procède pas d'un oubli ou d'une négligence regrettables. La raison de cette absence est manifeste : jusqu'à nouvel ordre, les Etats ont refusé de souscrire à une telle définition, et ceci, aussi bien dans le cadre universel que dans un cadre régional.

2. L'impossibilité d'une définition générale et abstraite

Sans doute, une définition générale et abstraite en droit international n'est même pas possible (ni même souhaitable) pas plus d'ailleurs qu'une définition de la notion de "peuple" à qui le droit à l'autodétermination est reconnu. Les Etats n'ont pas voulu souscrire à une définition d'un peuple qui aurait pour conséquence que chaque groupe qui correspondrait aux éléments constitutifs de cette définition, pourrait s'y appuyer pour voir reconnaître son droit à l'autodétermination. On ne voit pas encore la communauté internationale reconnaître à la Cour internationale de Justice la compétence de déterminer si un groupe de personnes répond à la définition d'un peuple qui, le cas échéant, obtiendrait ipso facto le droit de proclamer son indépendance d'une manière qui s'imposerait juridiquement à tout Etat.

Pour des raisons analogues, les Etats ne sont pas disposés à accorder à une instance internationale la compétence de déterminer quel groupe de personnes à l'intérieur de leur territoire doit être reconnu comme minorité, entraînant par ce fait même l'obligation juridique pour l'Etat en question de fournir d'importantes prestations particulières.

Outre la réticence des Etats à abandonner à d'autres Etats, à une organisation internationale ou même à une cour internationale le pouvoir de déterminer à quels groupes ils devraient accorder la protection dont se réclament des minorités, il convient de souligner que la reconnaissance de

minorités est fonction du contexte historique, sociologique, économique et même politique qui caractérise le groupe en question. Plus particulièrement, la reconnaissance ou non d'un groupe en tant que minorité dépendra dans une mesure non négligeable du contexte historique, qui explique l'origine du groupe en question, et du contexte socio-économique, qui détermine la place qu'occupe ce groupe dans la société en question.

L'origine historique du groupe en question occupe une place particulière dans la problématique des minorités. Une minorité qui s'est établie depuis des siècles sur un territoire déterminé, mais qui s'y trouve en position minoritaire suite à des changements de frontière ou à des conquêtes militaires, est mieux placée pour réclamer des mesures de protection particulières que les descendants de l'ancien occupant ou des personnes qui ont préféré s'assimiler à la culture de celui-ci. Il n'est pas sans importance non plus de savoir si leur position minoritaire est le résultat de changements qui sont intervenus d'une manière indépendante de leur volonté ou en raison d'initiatives qu'ils ont librement entreprises eux-mêmes. Un Etat peut demander à ceux qui viennent librement s'installer chez lui de respecter la culture de sa population d'origine et il peut prendre des mesures pour protéger l'identité propre de cette population.

La place dominante, ou non, qu'occupe le groupe en question dépend des conditions socio-économiques qui le caractérisent et qui déterminent ses besoins de protection plus que le nombre de ses membres. En effet, une majorité dominée aura besoin de mesures de protection analogues à celles à accorder à des minorités.

En l'absence d'une définition juridiquement contraignante du concept de minorité ou plutôt devant le refus persistant des Etats d'accepter une telle définition, il faut se contenter de la reconnaissance des minorités par l'Etat concerné. Cette reconnaissance peut se faire d'une manière unilatérale, de manière bilatérale ou de manière multilatérale. Le système de protection des minorités dans le cadre de la Société des Nations était un exemple de reconnaissance multilatérale de certaines minorités dans certains pays. Certains Etats ont également conclu des accords bilatéraux dans lesquels ils reconnaissent certaines minorités dans leurs pays respectifs.

Toutefois, c'est la reconnaissance unilatérale que la plupart des Etats privilégient. D'où l'importance des déclarations faites par certains Etats parties à la convention-cadre précisant les minorités auxquelles cet instrument s'applique dans leur territoire. Généralement, ces déclarations s'appuient sur des dispositions dans leur ordre juridique interne - et le plus fréquemment dans leur Constitution même - reconnaissant l'existence sur leur territoire de certaines minorités. Ce n'est que dans la mesure où ces minorités sont reconnues qu'elles peuvent invoquer les droits garantis par ces traités.

II. LE CONSEIL DE L'EUROPE ET LA PROTECTION DES MINORITÉS

Dès les premières années de son existence (1949), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait reconnu l'importance d'une protection plus étendue des droits des minorités nationales. En 1961, l'Assemblée préconisait d'inclure un article dans un protocole additionnel en vue de garantir

aux minorités nationales certains droits non couverts par la Convention européenne des droits de l'homme⁶.

Après l'arrêt du 23 juillet 1968 de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire linguistique belge, le Comité d'experts est parvenu à la conclusion, en 1973, qu'il n'était pas absolument nécessaire que la protection des minorités fasse l'objet d'une disposition spéciale consignée dans un protocole additionnel.

Toutefois, en 1992, le Comité directeur des droits de l'homme a été chargé par le Comité des Ministres d'étudier la possibilité de formuler des normes spécifiques relatives à la protection des minorités nationales. Le 1^{er} février 1993, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation 1201 (1993) qui contenait une définition⁷ d'une "minorité nationale". Il est important de relever que cette définition vise des personnes qui sont citoyens de l'Etat concerné et qui entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat.

Toutefois, dans son rapport du 8 septembre 1993 au Comité des Ministres, le Comité directeur présentant diverses normes juridiques qui pourraient être adoptées dans ce domaine, a relevé qu'il n'y avait pas de consensus sur l'interprétation du terme « minorités nationales ».

Le sommet de Vienne, du 8 au 9 octobre 1993, a chargé le Comité des Ministres de rédiger à bref délai une convention-cadre précisant les principes que les Etats contractants s'engageaient à respecter pour assurer la protection des minorités nationales que les bouleversements de l'histoire ont établies en Europe afin de contribuer ainsi à la stabilité et la paix.

A. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Le texte de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été adopté par le Comité des ministres le 10 novembre 1994. Dans les Commentaires sur les dispositions de la Convention-cadre, il est observé, au sujet du préambule, que la référence aux conventions et déclarations des Nations Unies ne s'étend à aucune définition d'une minorité nationale qui pourrait être contenue dans ces textes.

6. *Le libellé du projet d'article concernant la protection des minorités nationales proposé dans la Recommandation 285 (1961) était le suivant : « Les personnes appartenant à une minorité nationale ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, et dans les limites assignées par l'ordre public, d'avoir leur propre vie culturelle, d'employer leur propre langue, d'ouvrir des écoles qui leur soient propres et de recevoir l'enseignement dans la langue de leur choix ou de professer et de pratiquer leur propre religion.*

7. *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.*

Il est observé dans ces mêmes "Commentaires", au sujet de l'article 1er de la Convention-cadre, que le fait de préciser que la protection des minorités nationales « fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme » ne confère en rien une quelconque compétence d'interprétation de la présente Convention-cadre aux organes institués par la Convention européenne des droits de l'homme.

Différentes réserves ou déclarations faites lors de la ratification de la Convention-cadre clarifient les intentions des Etats parties. L'Allemagne, la Pologne et la Slovénie se réfèrent expressément à l'absence, dans la Convention-cadre, d'une définition de la notion de minorités nationales. L'Allemagne en déduit qu'il appartient à chaque Partie Contractante de déterminer les groupes auxquels la Convention-cadre s'appliquera après la ratification.

L'Allemagne, l'Autriche, la Pologne et la Suisse précisent qu'il s'agit de groupes ayant la nationalité de l'Etat partie concerné. L'Autriche y ajoute que ces groupes ont eu traditionnellement leur domicile dans son territoire et l'Allemagne précise qu'il s'agit de groupes ethniques y résidant traditionnellement. La Suisse a, en outre, déclaré que les dispositions de la Convention-cadre régissant l'usage de la langue dans les rapports entre particuliers et autorités administratives sont applicables « sans préjudice des principes observés par la Confédération et les cantons dans la détermination des langues officielles ». S'il faut considérer la déclaration suisse comme une réserve ou non, ne dépend pas de « son libellé ou de sa désignation » de déclaration, mais - conformément à l'art. 2, § 1, al. d, de la Convention de Vienne sur le droit des traités - de l'effet juridique visé par cette déclaration unilatérale.

Certains Etats parties (l'Allemagne, le Danemark, la Slovénie, la Suède et l'ex-République yougoslave de Macédoine) énumèrent les minorités auxquelles la Convention-cadre s'applique dans leur territoire respectifs⁸. L'on notera également que trois Etats parties, à savoir le *Liechtenstein*, le *Luxembourg* et *Malte*, ont même fait observer qu'il n'existe pas de minorités nationales sur leur territoire.

Aucune objection n'a été faite à l'égard de ces réserves ou de ces déclarations. D'ailleurs, il n'appartient pas à l'un ou l'autre organe du Conseil de l'Europe ou au Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, mais aux seuls Etats contractants de déterminer si une réserve est ou non incompatible avec l'objet et le but de cette convention-cadre. S'il y avait eu une objection faite par un autre Etat contractant, ceci n'aurait cependant pas - conformément à l'art. 20, § 4, al. b, de la Convention de Vienne sus-mentionnée - empêché le

8. Il s'agit, pour le Danemark, de la minorité allemande dans le Jutland méridional, faisant partie du Royaume du Danemark, pour l'Allemagne, des Danois de nationalité allemande et des membres du peuple sorabe de nationalité allemande, ainsi que des Frisons de nationalité allemande et des Sintis et Roms de nationalité allemande, pour la Slovénie, des minorités nationales italiennes et hongroises autochtones, ainsi qu'aux membres de la communauté rom de la République de Slovénie, pour la Suède, les Sami, les finlandais-suédois, les Tornedalers, les Roms et les juifs, et, pour l'ex-République yougoslave de Macédoine, des minorités nationales albanaise, turque, vlach, rom et serbe.

traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui aurait formulé l'objection et l'Etat auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'aurait été nettement exprimée par l'Etat qui aurait formulé l'objection. Même dans cette dernière hypothèse, une telle objection qualifiée n'aurait pas pour effet que l'Etat auteur de la réserve pourrait être lié d'une manière contraire à la réserve qu'il aurait formulé.

B. La Belgique et la Convention-cadre

Lorsque la Belgique a signé, le 31 juillet 2001, la Convention-cadre, elle l'a fait accompagner 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 ».

Au sujet de cette réserve, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise »), se fondant sur un avis rédigé par un groupe de travail composé de MM. Fr. MATSCHER (Autriche), G. MALINVERNI (Suisse), P. VAN DIJK (Pays-Bas) et S. BARTOLE (Italie), a noté, dans un rapport adopté le 9 mars 2002, que la Belgique avait l'intention et le droit de déterminer le champ d'application personnelle de la Convention-cadre sur son territoire. La Commission a reconnu qu'en l'absence d'une définition, dans la Convention-cadre, de la notion de « minorité nationale », il revenait aux Etats parties d'examiner le champ de son application personnelle dans leurs frontières. Toujours selon cette commission, les Etats parties « disposent dans ce domaine d'une certaine marge d'appréciation », tout en devant « s'abstenir de toute distinction arbitraire ou injustifiée dans la mise en œuvre de cet instrument ».

La Commission de Venise est allé plus loin en s'aventurant à indiquer les groupes en Belgique auxquels s'étendrait l'application personnelle de la Convention-cadre. Il s'agirait des germanophones au niveau de l'Etat, ainsi que des francophones dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue allemande, de même que des néerlandophones et des germanophones dans la région de langue française. En revanche, ni les francophones au niveau de l'Etat, ni les néerlandophones au niveau de la région de Bruxelles-Capitale ne constitueraient des minorités nationales au sens de la Convention-cadre puisque, à ces deux niveaux respectifs, ils occupent - tout en étant inférieurs en nombre - une position co-dominante.

Dans son rapport (Doc. 9395 révisé) du 18 avril 2002 sur « la Protection des minorités en Belgique », Mme Lili NABHOLZ-HAIDEGGER (Suisse), rapporteur de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, s'est rallié aux arguments et aux conclusions de la Commission de Venise concernant la question de savoir quels groupes de la population constituent des minorités en Belgique, au sens de la Convention-cadre, et elle a exprimé l'espoir que la conférence interministérielle belge de politique étrangère s'inspirera des conclusions de cette commission.

Dans sa résolution 1301 (2002) sur la protection des minorités adoptée le 26 septembre 2002, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe souscrit à l'analyse, au raisonnement et aux conclusions de la Commission de Venise. Elle estime, en outre, qu'il faudrait probablement considérer une déclaration belge 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 de fonctionnement d'institutions démocratiques au niveau régional, comme une réserve incompatible avec le but de la Convention-cadre elle-même.

Qu'un examen du texte de la Convention-cadre, des travaux préparatoires ainsi que des déclarations faites par plusieurs Etats parties, fait clairement apparaître que les Etats parties se sont réservés le droit de désigner eux-mêmes les minorités nationales auxquelles la Convention-cadre s'applique sur leur territoire, paraît avoir échappé à l'Assemblée parlementaire, de même que le fait qu'il n'appartient qu'aux seuls Etats contractants de déterminer si une réserve est ou non incompatible avec l'objet et le but de cette convention-cadre et de même qu'une objection qualifiée faite à une réserve n'aurait pas pour effet que l'Etat auteur de la réserve pourrait être lié d'une manière contraire à la réserve qu'il aurait formulé.

L'on relèvera que dans des domaines importants pour la coexistence de deux communautés en Belgique, tels que celui de la délimitation des régions linguistiques, ce ne sont pas les communautés et les régions, mais l'Etat fédéral seul qui est compétent pour procéder à des modifications éventuelles par le biais de lois exigeant une majorité spéciale requérant deux tiers des suffrages exprimés et la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres fédérales.

Il appartient aux instances politiques d'évaluer s'il convient d'apporter des modifications aux principes fondamentaux d'un édifice constitutionnel laborieusement construit et maintenu avec des larges majorités parlementaires des représentants des deux grandes communautés et assurant depuis plus de 70 ans leur coexistence pacifique.

En tout état de cause, l'expérience que la Belgique vient de vivre permet aux assemblées législatives belges des différents niveaux de l'Etat fédéral de mieux évaluer les risques qu'entraînerait une ratification de la Convention-cadre et de se rendre compte du peu de chances qu'il y a de voir respecter par des comités d'experts, voire des organes politiques, les limites qu'une réserve – peu importe le soin avec lequel elle serait formulée – apporterait à l'engagement international de la Belgique en la matière. Il reste à voir si l'acceptation par l'Assemblée parlementaire d'un amendement selon lequel « la ratification en soi ne change pas l'ordre constitutionnel de l'Etat ni les frontières territoriales existantes » est de nature à rassurer suffisamment toutes les assemblées législatives qui doivent donner leur assentiment à la Convention-cadre avant que la Belgique puisse la ratifier.
