Le régime linguistique en Belgique, face aux valeurs constitutionnelles

Jan Velaers*

Since its independence in 1830, Belgium has known many linguistic regimes, and has opted progressively for a "territorial approach". Examining whether this approach is consistent with fundamental principles such as non-discrimination, democratic representation and protection of minorities, the author explains how the Belgian federal system was designed to accommodate the interests of its two main linguistic groups. He then explores this regime in light of the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities, which Belgium has yet to ratify. In his view, one particularly difficult issue is which linguistic groups would be defined as minorities under the Convention, since the power balance between the two dominant linguistic groups under the Belgian system shifts with the level of government considered.

I. INTRODUCTION

Bien que les contextes historico-politiques et surtout les dimensions territoriales du Canada et de la Belgique soient différents, une analyse comparée du régime des langues se justifie amplement[1]. Les deux pays sont confrontés en quelque sorte au même défi, celui de faire vivre ensemble, au sein d'un même État, différents groupes linguistiques. En Belgique il s'agit d'une majorité d'environ 60 p. 100 de néerlandophones qui vivent dans le Nord du pays, dans les Flandres; d'une minorité d'environ 30 p. 100 de francophones qui vivent dans le Sud, en Wallonie; d'une toute petite minorité de 67 000 germanophones dans les can-

---

* Professeur ordinaire, Université d'Anvers, Belgique. Assesseur au Conseil d'État de la Belgique.

1 Voir Luisa DOMENICHELLI, *Constitution et régime linguistique en Belgique et au Canada*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 153.

tons de l'Est et enfin la région de Bruxelles-Capitale, au centre du pays, qui compte environ un million d'habitants, dont approximativement 85 p. 100 sont francophones et 15 p. 100 néerlandophones. En outre, de nombreux allophones d'origine migratoire doivent être mentionnés. Le droit belge ne leur attribue pas de statut linguistique spécial, puisqu'ils sont censés s'intégrer et apprendre une des langues nationales. Les stratégies constitutionnelles avec lesquelles le Canada et la Belgique ont tenté de relever le défi sont les mêmes[2] : le fédéralisme, d'une part, et une législation linguistique très élaborée et parfois aussi très compliquée, d'autre part. Les deux pays savent aussi d'expérience que les tensions dans des pays plurilingues ne sont jamais tout à fait maîtrisées. En Belgique, il y a eu récemment une évolution en droit international, notamment avec la Convention-cadre sur la protection des minorités qui, ces derniers temps, a ravivé le débat sur le régime linguistique.

II. Le régime linguistique en Belgique

Afin de comprendre le régime linguistique en vigueur en Belgique, un bref aperçu de son histoire est nécessaire[3]. Après une période espagnole, autrichienne, française et hollandaise, la Belgique est devenue un État indépendant en 1830. Le pays avait toujours été un État plurilingue, mais depuis le XVIII[e] siècle, une francisation des classes dirigeantes s'est opérée. Pendant la brève période de 1815 à 1830, quand la Belgique faisait partie du Royaume-Uni des Pays-Bas, le Roi Guillaume 1er avait essayé de mettre fin à la francisation de la Flandre, en renforçant l'importance du néerlandais dans l'administration, l'enseignement et le système judiciaire, mais cette tentative a échoué.

---

[2] Alain-G. GAGNON et Dimitrios KARMIS, « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire », (1996) Revue canadienne de science politique 435.

[3] Voir Jan CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model*, Antwerpen, Intersentia, 2003; Pierre MAROY, « L'évolution de la législation linguistique belge », (1966) Rev. Dr. Pub. 449; Astrid VON BUSEKIST, *La Belgique : politique des langues et construction de l'État de 1780 à nos jours*, Paris, Duculot, 1998; Lode WILS, « L'emploi des langues en matières judiciaires et administratives dans le royaume de Belgique », (1991) Revue du Nord 51.

A. Première phase 1830-1850 : la liberté linguistique confirme la prééminence du français comme langue officielle

La Belgique devient indépendante. Dans sa Constitution, seul l'article 30 est consacré au régime linguistique. Il énonce : « L'emploi des langues est facultatif. Il ne peut être réglé que pour les actes administratifs et les affaires judiciaires. » En proclamant la liberté linguistique, le constituant belge a voulu empêcher une nouvelle tentative de réglementation de l'emploi des langues. La liberté linguistique permet à tout Belge de parler sa langue et, par conséquent, aux classes dirigeantes de la Flandre de continuer à parler le français. Le législateur n'est autorisé à régler l'emploi des langues que pour les actes administratifs et les affaires judiciaires. Il s'avère rapidement que le but de cette exception est de confirmer la prépondérance du français dans la vie officielle de l'État. En effet, la première loi linguistique belge est un arrêté du gouvernement provisoire du 16 novembre 1830 qui fait du français la seule langue officielle pour la législation[4]. Pendant les premières décennies, le législateur belge n'a presque pas éprouvé le besoin de légiférer en la matière. La liberté linguistique était censée suffire : elle n'était pas seulement invoquée par les citoyens belges, mais aussi par les magistrats et les fonctionnaires publics. Le résultat est que le français est devenu la langue quasi officielle dans l'ensemble du pays, ainsi qu'en Flandre.

B. Deuxième phase 1850-1900 : la reconnaissance progressive du néerlandais

À partir de la seconde moitié du XIX^{e} siècle, un mouvement politique – qualifié de mouvement flamand – a déclenché une lutte pour la reconnaissance progressive du néerlandais dans l'administration, l'armée, la juridiction et l'enseignement. Cette lutte, sans nul doute romantique, imprégnée de l'amour de la langue des ancêtres, a été surtout une lutte sociale et démocratique, puisqu'il s'agissait du respect des classes moyennes et inférieures de la société. Les premières lois votées sur l'emploi du flamand sont la loi du 17 avril 1873 en matière

---

[4] Bulletin des arrêtés et actes du gouvernement provisoire de la Belgique, 20 novembre 1830, nr. 33. Voir aussi l'article 2 de la loi du 19 septembre 1831 concernant la sanction et la promulgation des lois, Bulletin officiel des lois et arrêtés royaux de la Belgique, 1831, XCIII, nr. 225, 1098.

judiciaire, la loi du 15 juin 1883 en matière administrative et la loi du 15 juin 1883 en matière d'enseignement. Ces lois, tout en reconnaissant une certaine place au néerlandais, n'interdisent pas pour autant aux francophones de parler leur langue dans l'ensemble du pays. À la fin du siècle, en 1898, une loi dite « d'égalité » a été votée, disposant que toutes les lois, tous les arrêtés et tous les règlements devaient dorénavant être publiés au Moniteur belge dans les deux langues.

Cette loi d'égalité est très importante. Elle reconnaît le principe de l'équivalence des deux langues. Bien que la loi ne s'applique qu'à la législation, elle engendre chez les francophones une crainte que ce principe d'équivalence soit progressivement appliqué dans tous les domaines de l'activité publique, et qu'elle se solde par le bilinguisme de l'ensemble du pays. Rien d'étonnant dès lors qu'à côté du mouvement flamand un mouvement wallon surgisse, qui allait se battre pour la francité de toute la Belgique – « La Belgique sera latine ou ne sera pas » – au moins pour le maintien du caractère francophone de Bruxelles et de la Wallonie[5].

C. Troisième phase les années 1930 et 1960 : le principe de territorialité dans la législation linguistique

Après la reconnaissance du principe de l'équivalence des deux langues, la grande question devenait inéluctablement : opterait-on pour le principe de personnalité permettant à chaque citoyen de se servir de la langue de son choix dans l'ensemble du pays, y compris dans ses rapports avec les pouvoirs publics, ou pour le principe de territorialité effectuant la division du pays en régions linguistiques homogènes. Dans ce dernier cas, prévaudrait le principe « la langue de la région est la langue de l'administration de la région ». En d'autres termes, la Belgique choisirait-elle le régime du multilinguisme par superposition, c'est-à-dire où les deux langues nationales s'appliquent sur l'ensemble du territoire, ou celui du multilinguisme par juxtaposition, c'est-à-dire où chaque langue réservée reçoit le statut de langue officielle sur une partie du territoire[6].

---

[5] Voir *p. ex.* Chantal KESTELOOT, *Mouvement wallon et identité nationale*, 1993 Courrier hebdomadaire du CRISP n° 1392.

[6] Genevieve HERAUD, « Pour un droit linguistique comparé », (1971) 24 *Revue internationale de droit comparé* 309.

La réponse à cette question fondamentale a été donnée dans les lois linguistiques des années 1930 et 1960. Les francophones et les Flamands sont tombés d'accord sur le choix du principe de territorialité[7], par une large majorité de part et d'autre. Ce choix était évident pour les Wallons qui voulaient protéger le caractère francophone de leur région et qui refusaient un bilinguisme de superposition qui les aurait contraints à apprendre le néerlandais, même en Wallonie. Le choix était évident aussi pour les néerlandophones qui, au début, auraient pu vivre avec un bilinguisme de superposition, mais qui étaient convaincus en bout de ligne que le bilinguisme par juxtaposition était un moyen plus sûr pour préserver la langue et la culture flamande. Ainsi le pays a été divisé en quatre régions linguistiques : une région néerlandophone dans le Nord, une région francophone dans le Sud (la Wallonie), une région bilingue au centre (Bruxelles-Capitale) et une région de langue allemande dans les cantons de l'Est. Ce choix du principe de territorialité traduit la volonté commune des Flamands et des Wallons de promouvoir leur langue dans leur région. José Woehrling a mis en exergue que le principe de territorialité est plus adapté à la promotion d'une langue en tant que telle, alors que le principe de personnalité correspond à la prise en compte des choix des individus ou des groupes[8]. De même, Jan Clement souligne, à juste titre, que l'introduction du principe de territorialité équivaut à la création d'une zone de sécurité (security area) à l'intérieur de laquelle le groupe linguistique peut pleinement développer sa langue et sa culture[9].

---

7 Voir Kenneth D. McRAE, « The Principle of Territoriality and the Principle of Personality in Multilingual States », (1975) Linguistics 33; André ALEN et Rusen ERGEC, « Het territorialiteitsbeginsel in de Belgische en de Europese rechtspraak. Een poging tot synthese », (1998-1999) R.W. 417.

8 José WOEHRLING, « La promotion des langues régionales et minoritaires dans le projet de Charte du Conseil de l'Europe », dans Paul PUPIER et José WOEHRLING, dir., *Langue et droit.* Actes du Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé, Montréal, Wilson & Lafleur, 1989, p. 149.

9 J. CLEMENT, *op. cit.*, note 3, p. 816. L'auteur renvoie à cet égard à Jean A. LAPONCE, « Relating Linguistics to Political Conflicts: The Problems of Language Shift in Multilingual Societies », dans Association internationale de science politique, *Les États multilingues : problèmes et solutions. Multilingual Political Systems: Problems and Solutions*, Québec, Presse de l'Université Laval, 1975, p. 200.

Dans la loi linguistique de 1932[10], les frontières linguistiques ne sont pas encore stables. Le principe de territorialité est en quelque sorte encore « personnalisé ». La langue des gens de la région est la langue de l'administration de la région. Il faut tous les dix années procéder à un recensement linguistique. Dès que 30 p. 100 des habitants d'une commune déclarent parler une autre langue que celle de la région linguistique, la commune se voit conféré un statut bilingue. Dès que 50 p. 100 de la commune fait une telle déclaration, la commune est attachée à l'autre région linguistique. Ce système a entraîné une âpre lutte linguistique. Les deux communautés s'accusaient de manipulations lors des recensements décennaux. Quoi qu'il en soit, ces recensements ont finalement eu un seul effet : le changement du statut de plusieurs communes flamandes et leur transfert à la région bilingue ou à la région francophone.

Au début des années 1960, un nouveau compromis a été négocié[11]. Le système critiqué des recensements linguistiques a été abrogé. La frontière linguistique devenait désormais stable et ne pouvait être modifiée que par une loi votée au parlement national. Le principe de territorialité a donc en quelque sorte été « territorialisé ». La langue de la région serait dorénavant la langue de l'administration. Pour atténuer le principe de l'homogénéité linguistique, un système de « facilités » a été introduit. Dans quelques communes situées autour de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et le long de la frontière linguistique, les habitants peuvent demander d'être administrés dans leur langue. Ce nouveau compromis a été approuvé avec une très large majorité dans les deux groupes linguistiques au sein du Parlement national.

D. Quatrième phase : la réforme de l'État et la confirmation du principe de territorialité

À partir des années 1970, la Belgique a été transformée d'un État unitaire à un État fédéral, composé de trois communautés et de trois

---

[10] *Loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative*, Moniteur belge, 29 juin 1932.

[11] *Lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative*, Moniteur belge du 2 août 1966.

régions[12]. Les communautés reflètent la diversité linguistique et culturelle du pays. Il s'agit des communautés flamande, française et germanophone, qui exercent des compétences en matière de culture, d'enseignement, d'emploi des langues[13] et dans les matières dites « personnalisables », c'est-à-dire les soins de santé et l'assistance sociale aux personnes. Les régions reflètent la diversité socioéconomique du pays. Il s'agit des régions flamande, wallonne et bruxelloise, qui exercent des compétences socioéconomiques et des compétences plutôt territoriales, telles que l'aménagement du territoire.

Lors de la révision de la Constitution de 1970, le principe de territorialité a en quelque sorte été confirmé à l'article 4 de la Constitution. Cet article énonce qu'il y a quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande. Les limites de ces régions linguistiques ne peuvent être modifiées que par une loi dite « de majorité spéciale », c'est-à-dire une majorité des deux tiers et une majorité simple au sein de chaque groupe linguistique au Parlement national. Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage[14], la cour constitutionnelle belge, la reconnaissance constitutionnelle des quatre régions linguistiques a une double signification. Premièrement, les communautés flamande et française ne sont compétentes pour régler l'emploi des langues que dans leur région linguistique, excepté dans les communes dites « à facilités », pour lesquelles le législateur fédéral est resté compétent. Le législateur fédéral reste dès lors compétent pour régler l'emploi des langues dans les services fédéraux et dans les services régionaux et locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et de la région germanophone[15]. Deuxièmement, dans l'exercice de leur compétence linguistique, les communautés devront respecter la primauté

---

[12] Voir André ALEN, *Belgium: Bipolar and centrifugal federalism, Texts and documents*, Brussels, Ministry for Foreign Affairs, External Trade and Cooperation for Development, 1990.

[13] Les communautés flamande et francophone sont, en vertu de l'article 129 de la Constitution, compétentes pour régler l'emploi des langues pour « 1° les matières administratives; 2° l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics; 3° les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements ».

[14] Cour d'arbitrage, n° 17/86, 26 mars 1986; Cour d'arbitrage, n° 26/98, 10 mars 1998.

[15] La Communauté germanophone ne peut régler l'emploi des langues que pour les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements (article 130 de la Constitution).

de la langue de leur région, tandis que le législateur fédéral devra respecter le bilinguisme de la région linguistique de Bruxelles-Capitale.

Pour résumer, on peut dire qu'en Belgique, d'une part, il y a un régime de bilinguisme par juxtaposition dans les régions homogènes néerlandophones et francophones, exception faite des communes à facilités dans ces régions. D'autre part, il y a un régime de bilinguisme par superposition dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et, dans une certaine mesure, pour les habitants qui le demandent, dans les communes à facilités.

III. Face aux valeurs constitutionnelles

Bien qu'une large majorité des deux groupes linguistiques du Parlement national ait approuvé les lois linguistiques des années 1930 et 1960 et la réforme de l'État de 1970, ces lois et cette réforme n'ont pas fait que des heureux. Du côté francophone, des grincements de dents se sont fait entendre. L'application du principe de territorialité dans des communes de la Flandre ayant une large minorité et parfois même une majorité de francophones a été mise en question. La plupart des partis politiques francophones ont demandé un élargissement du statut des facilités et même un transfert de plusieurs des communes à facilités vers la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou la région linguistique française. Ils se sont heurtés à un refus catégorique et unanime des partis politiques flamands. Le conflit est d'autant plus aigu qu'il ne concerne pas seulement le statut linguistique de quelques communes, mais aussi la délimitation territoriale des entités fédérées. Une majorité des deux tiers étant requise pour chaque révision de la Constitution et chaque modification de la frontière linguistique et du statut des communes à facilités, beaucoup d'hommes politiques belges se rendent compte qu'il faut bien s'accommoder du régime actuel. Quelques partis, par contre, dont l'action est axée sur les problèmes linguistiques et communautaires, ne capitulent pas devant ce blocage au niveau national et cherchent leur salut au niveau international. Leur argument est que le régime linguistique belge est contraire aux droits de l'homme et aux principes démocratiques garantis dans les traités internationaux. Ils plaident en faveur de la ratification par la Belgique de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*. Ci-après nous examinerons le régime linguistique belge à la lumière de la liberté de parler sa langue et de vivre sa culture (1), du principe de non-discrimination (2), des prin-

cipes démocratiques (3) et de la protection des minorités (4). Nous indiquerons aussi les raisons qui ont empêché jusqu'à maintenant la Belgique de ratifier la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* (5). Nous espérons que cet examen à la lumière des textes internationaux permettra de mieux cerner la teneur réelle du régime linguistique belge.

A. La liberté de parler sa langue et de vivre sa culture

1. *Dans la sphère privée*[16]

Il importe d'abord de souligner que dans la sphère privée, en principe, la liberté de parler sa langue est entièrement garantie en droit belge[17]. Dans les relations de la vie privée, familiale, religieuse, socioculturelle et commerciale, toute réglementation de l'emploi des langues est exclue. Les articles 30, 129 et 130 de la Constitution sont tout à fait clairs là-dessus. L'emploi des langues ne peut être réglé que dans les domaines désignés par la Constitution, c'est-à-dire pour les affaires ou les actes administratifs, les affaires judiciaires, l'enseignement dans les établissements, créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics et les relations sociales. En Belgique, par exemple, il n'y a pas de règles prescrivant que la publicité commerciale soit bilingue. Un projet de décret de la Communauté flamande qui obligeait les médecins en Flandre à utiliser le néerlandais dans les relations avec leurs patients, a été déclaré incons-

---

[16] La liberté de parler sa langue et de vivre sa culture n'est pas en tant que tel garantie par la *Convention européenne des droits de l'homme*. Dans les années 1990 on a bien tenté d'élaborer un protocole additionnel sur les droits linguistiques et culturels. Cette tentative a toutefois échoué. En matière linguistique, il n'y a donc que les articles 5 et 6 de la Convention européenne qui garantissent certains droits linguistiques pour celui qui est privé de sa liberté et celui qui comparaît devant un juge. En matière de culture, il y a en plus les articles 9 et 10 de la *Convention sur la liberté de religion et d'expression* et l'article 2 du premier protocole additionnel sur l'enseignement. À côté de cela, il faut évidemment mentionner l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* qui garantit le 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'employeur leur propre langue ».

[17] Pand. B., Tw. Langue (en général), n° 12 et n° 29 : « En toutes ces matières on peut reconnaître le libre emploi des langues étrangères autant que celui des langues nationales ». Pand. B., Tw. Langues légalement usitées en Belgique, n° 9 : « L'individu utilisera alors l'idiome de son choix : patois, langue régionale, langue étrangère, langue internationale, langue vivante ou langue morte, peu importe en l'espèce. » Francis DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel, t.1*, Bruxelles, Larcier, 1980, n° 131, p. 225.

titutionnel par le Conseil d'État. Celui-ci a fait remarquer que l'article 30 de la Constitution ne permet pas de régler l'emploi des langues de cette matière, mais n'exclut pas que la connaissance d'une langue soit requise[18]. La liberté linguistique, évidemment, est aussi garantie dans les médias et dans l'enseignement purement privé qui ne demande pas à être reconnu ou subsidié par les pouvoirs publics.

Les seules relations relevant de la sphère privée qui sont soumises à des lois et à des décrets réglant l'emploi des langues sont les relations sociales entre les employeurs et leur personnel. Avant 1970 cette législation était, à juste titre, très critiquée comme étant inconstitutionnelle. Il était en effet difficile de prétendre que les relations sociales ressortissent du domaine des « actes de l'autorité publique ». Lors de la révision constitutionnelle en 1970, le constituant a en quelque sorte régularisé cette législation critiquée dans l'article 129 de la Constitution, en accordant explicitement aux communautés la compétence de régler l'emploi des langues dans les relations sociales (article 129 C.). Depuis, les communautés flamande et française ont légiféré dans cette matière[19]. Leurs décrets sont basés sur le principe de territorialité[20]. Toutes les entreprises dont le siège d'exploitation est situé dans la région linguistique sont censées employer la langue de la région dans les relations avec leur personnel et aussi dans tous les documents sociaux prescrits par la loi et les règlements. Ainsi les contrats de travail, les règlements de travail ou encore les préavis doivent obligatoirement être établis en néerlandais pour les entreprises situées en région néerlandophone et en français pour les entreprises situées en région francophone. Cette seule exception à la liberté linguistique dans la sphère privée ne peut être comprise que par la volonté de réagir contre des abus ont existé depuis longtemps en Flandre, où certains employeurs refusaient de s'adresser à leur personnel dans la langue de la région.

---

[18] Avis du C. E. du 19 décembre 1977 sur un amendement au projet de loi, *Doc. parl.*, Sénat, 1976-1977, n° 989/1. C'est un bon exemple de l'équilibre subtil du régime linguistique belge : le médecin est libre de choisir la langue dans les relations avec ses patients, mais la Communauté flamande peut exiger qu'il ait une connaissance suffisante du néerlandais.

[19] Pierre MAROY, « Des lois et des décrets sur l'emploi des langues dans les entreprises », (1978) Journal des Tribunaux 293. Il s'agit du décret de la Comunauté flamande du 19 juillet 1973 « sur l'emploi des langues en matière de relations sociales » et du décret de la Communauté française du 30 juin 1982 « relatif à la protection de la liberté de l'emploi des langues et de l'usage de la langue française en matière de relations sociales entre les employeurs et leur personnel ».

[20] Voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 9/86, 30 janvier 1986.

2. *Dans la sphère publique*

La liberté linguistique n'est pas garantie dans la sphère publique. La Constitution permet en effet explicitement que l'emploi des langues soit réglé pour les actes des autorités publiques et les affaires judiciaires (article 30 C.) et pour les affaires administratives (articles 129 et 130 C.). Les lois et les décrets linguistiques couvrent presque tous les rapports relevant de la sphère publique. Ils sont basés sur le principe de territorialité. Les administrations locales (principalement les communes) et régionales (principalement les provinces) n'utilisent que la langue de la région linguistique. L'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par les pouvoirs publics ne se fait que dans la langue de la région. Dans les juridictions, l'emploi de la langue de la région est obligatoire, nonobstant évidemment le droit pour toute personne arrêtée d'être informée dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation (article 5, paragraphes 1 et 2 de la *Convention européenne des droits de l'homme* (CEDH), et le droit de se faire assister d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue de la région (articles 6, alinéa 3 e CEDH). La liberté de l'emploi des langues ne peut donc plus être invoquée, comme elle l'a été dans le passé par les fonctionnaires et les magistrats, ni d'ailleurs par les administrés et les justiciables. Elle ne peut l'être que dans les juridictions et administrations de l'État fédéral dont les attributions couvrent l'ensemble du pays et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale où règne un bilinguisme par superposition.

Le fait qu'un État reconnaît une ou plusieurs langues officielles, pour le fonctionnement des pouvoirs publics et leurs relations avec les citoyens, n'est pas considéré contraire à la *Convention européenne des droits de l'homme*. À maintes reprises les institutions européennes de Strasbourg ont jugé que la Convention européenne ne garantit pas le droit pour les citoyens de s'adresser aux autorités publiques dans la langue de leur choix. Ainsi la plainte des habitants de Sint-Pieters-Leeuw – une commune belge située dans la région linguistique néerlandophone – selon laquelle cette commune refusait de mettre à leur disposition des documents en français, a été jugée irrecevable[21]. De même, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, dans sa décision du

---

21 Comm. Eur. Dr. H., 15 juillet 1965, n° 2333/64, 8 Annuaire des droits de l'homme 338.

31 mars 1993 relativement à l'affaire *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*, a explicitement admis qu'un État a le droit d'opter pour une ou plusieurs langues officielles pour la vie publique[22]. De Varennes écrit, à juste titre : « The state machinery is perfectly entitled to operate exclusively in the language of its choice in its activities, and is perfectly within its competence to require individuals to submit to this choice if they are able to do so, because individuals are still free to express themselves in any matter outside of the state's governmental activities. »[23] Évidemment le choix d'une ou plusieurs langues officielles doit être justifiable par rapport au principe de non-discrimination.

B. Le principe de non-discrimination

Le principe de territorialité et l'homogénéité linguistique qui en découle impliquent que seuls les citoyens qui utilisent la langue de la région seront administrés et se verront accorder l'avantage d'avoir un enseignement organisé, reconnu ou subventionné dans leur langue habituellement utilisée. Seuls ces citoyens jouiront d'autres avantages, tels que le droit de recevoir des subsides pour leurs activités culturelles ou le droit de recevoir une licence pour des émissions de radio ou de télévision dans la langue de la région.

Dans son arrêt du 23 juillet 1968, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné la législation belge relative aux langues dans l'enseignement. Des parents habitant dans des communes flamandes se plaignaient de l'impossibilité de recevoir pour leurs enfants un enseignement en langue française organisé, reconnu ou subventionné par les pouvoirs publics dans leur commune. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que les dispositions légales :

> [...] ont pour but de réaliser l'unité linguistique à l'intérieur des deux grandes régions de la Belgique, dans lesquelles une large majorité de la population ne parle que l'une des deux langues nationales. Cette législation rend difficilement viables des établissements scolaires où

---

[22] Le Comité énoncait clairement : « S'il est légitime qu'un État choisisse une ou plusieurs langues officielles, il ne l'est pas qu'il supprime, en dehors de la vie publique, la liberté de s'exprimer dans une langue de son choix. » Comité des droits de l'homme, 31 mars 1993 dans l'affaire *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada* (1993), R.U.D.H. 156, n° 11.4.

[23] Fernand DE VARENNES, *Language, Minorities and Human Rights, International Studies in Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1996 aux pages 44 et 47.

> l'on enseignerait uniquement dans la langue nationale qui n'est pas celle de la plupart des habitants de la région. En d'autres termes, elle tend, dans la région unilingue néerlandaise, à décourager la création ou le maintien d'écoles où l'enseignement se dispenserait exclusivement en français. On ne saurait considérer une telle mesure comme arbitraire. Elle repose, tout d'abord, sur cet élément objectif que constitue la région. Elle s'inspire en outre d'un intérêt public, celui d'assurer que tous les établissements scolaires dépendant de l'État et existant dans une région unilingue, dispensent leur enseignement dans la langue qui est, au premier chef, celle de la région[24].

La Cour met encore en exergue que la législation belge n'exclut pas du tout que les habitants francophones pourvoient à un enseignement en français pour leurs enfants soit dans des écoles privées, soit dans des écoles publiques situées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans la région française. Ce qui fait conclure à la Cour que le principe de proportionnalité, qui est un élément clé du principe de non-discrimination, n'a pas été violé. Les dimensions relativement limitées du territoire belge ont plus que probablement joué un rôle décisif dans cette appréciation. Seul le fait que l'enseignement francophone dans les communes à facilités n'était pas accessible aux enfants francophones des autres communes de la région néerlandophone, a été jugé discriminatoire par la Cour européenne. Bien que cet arrêt ne concerne que l'emploi des langues dans l'enseignement, il n'est pas hasardeux d'en conclure que la Cour européenne reconnaît que le maintien de l'homogénéité d'une région linguistique peut être considéré comme un but d'intérêt général, qui justifie un traitement différent fondé sur la langue[25].

C. Les principes de la démocratie représentative

Les principes de territorialité et d'homogénéité linguistique ne s'appliquent pas seulement aux administrations, mais aussi aux fonctions politiques. Tant les mandats dans les assemblées que les mandats exécutifs des entités fédérées et des communes situées dans une région

---

24 *Affaire linguistique belge* (1968), 6 Cour Eur. D.H. (Sér. A) 1 pages 44 et 49.

25 Pierre VANDERNOOT, « Les aspects linguistiques du droit des minorités », (1997) Rev. trim. dr. H., 350 à la page 351.

unilingue doivent être exercés dans la langue de la région. Les mandataires sont dès lors censés connaître la langue de la région dans laquelle ils exerceront leur mandat. Un des problèmes les plus délicats du régime linguistique en Belgique a été de trouver un juste équilibre entre le principe de territorialité, d'une part, et le principe démocratique, d'autre part.

Le problème s'est posé sur deux plans. Sur le plan des entités fédérées, des mandataires élus au Parlement flamand se sont plaints devant la Cour européenne des droits de l'homme de devoir prêter serment en néerlandais avant de pouvoir exercer leur mandat et de ne pouvoir parler que le néerlandais dans l'Assemblée législative. Dans son arrêt du 2 mars 1987 dans l'affaire *Mathieu-Mohin Clerfayt c. Belgique*[26], la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'y avait pas d'objections contre la législation en vigueur, bien qu'elle « entraîne pour les minorités linguistiques la nécessité d'accorder leurs suffrages à des personnes aptes et prêtes à user de la langue de leur région ». Dans l'arrêt plus récent du 9 avril 2002 dans l'affaire *Podkolzina* – une personne appartenant à la minorité russophone – *c. Lettonie*, la Cour a jugé qu'ériger en condition d'éligibilité la connaissance approfondie de la langue nationale poursuit un but légitime, c'est-à-dire le fonctionnement normal du système institutionnel letton. La Cour rappelle qu'il ne lui appartient pas de prendre position sur le choix de la langue de travail d'un parlement national, car ce choix est dicté par des considérations d'ordre historique et politique et relève en principe du domaine de compétence exclusif de l'État[27]. La Cour semble donc admettre que le choix d'une langue nationale pour le fonctionnement d'une assemblée législative puisse impliquer que les personnes appartenant à une minorité fassent l'effort d'apprendre cette langue.

Le problème de trouver un juste équilibre entre le principe de territorialité et le principe de la démocratie représentative s'est posé en Belgique d'une manière très aiguë, par rapport aux institutions communales. Dans plusieurs des communes dites à facilités situées dans la région linguistique néerlandophone, une majorité francophone réclame le droit de gérer la commune en français et refuse en tout cas de passer quel-

---

[26] (1987), 113 Cour Eur. D.H. (Ser. A). Voir également la décision de la Commission européenne des droits de l'homme du 8 septembre 1997, *Clerfayt et autres*, n° 27120/95.

[27] Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 9 avril 2002 dans l'affaire *Podkolzina c. Lettonie*.

conque examen linguistique; le seul examen que ces gens veulent bien passer est l'examen du scrutin. Après plusieurs arrêts du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage, parfois en contradiction flagrante entre eux[28], et après une longue crise politique, le législateur belge a trouvé un compromis dans la loi dite « de pacification » du 9 août 1988[29]. Cette loi essaie de concilier le principe de territorialité avec la démocratie locale. La loi part du principe de territorialité : chaque commune située dans une région unilingue doit être administrée par toutes les autorités communales dans la langue de la région. Pour préserver la démocratie locale, la loi fait, en ce qui concerne la connaissance de la langue, une distinction subtile entre les mandataires directement élus par la population et les autres mandataires. La Constitution n'ayant pas explicitement érigé la connaissance de la langue en condition d'éligibilité, les mandataires directement élus – les conseillers communaux pour être plus précis – jouissent d'une présomption irréfragable de connaissance de cette langue. Les autres mandataires – le bourgemestre et les échevins – qui ne sont pas élus directement par la population, jouissent pour leur part d'une présomption réfragable de la connaissance de la langue de la région. Cette présomption peut, à la demande d'un conseiller communal, être attaquée devant le Conseil d'État. Toutes les autorités communales sont censées utiliser la langue de la région dans l'exercice de leur fonction. Cette règle s'applique certainement au bourgemestre et aux échevins qui exercent des compétences individuelles. Elle s'applique également au Conseil communal en tant que tel. Quant à son application aux conseillers communaux, une controverse subsiste dans la jurisprudence belge.

Le Conseil d'État juge que les interventions individuelles des conseillers communaux, en principe, doivent également se faire dans la

---

28 Voir Jean-Claude SCHOLSEM, « Conseil d'État et Cour d'arbitrage: dissonances », (1987) Ann.dr.Lg. 31.

29 *Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseil provinciaux*, Moniteur belge, 13 août 1988. Voir Jan CLEMENT, « Constitutionele beoordeling van de wet van 9 augustus 1988 over de taalkennis van gemeentelijke overheidsmandatarissen », (1988-9) R.W. 1385; Etienne CEREXHE et Xavier DELGRANGE, « Les connaissances linguistiques des mandataires communaux », (1989) J.T. 153.

langue de la région[30]. La Cour d'arbitrage, par contre, estime que n'étant pas des autorités administratives, les conseillers communaux ne sont pas soumis aux lois linguistiques[31].

D. La protection des minorités linguistiques

La dernière perspective pour analyser le régime linguistique en Belgique est la protection des minorités linguistiques. L'expression « minorité linguistique », dans un premier temps, est utilisée dans un sens purement numérique et démographique, sans préjuger de la question de savoir si les minorités numériques constituent également des « minorités » au sens de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe ou de l'article 27 de la Convention internationale des droits civils et politiques. Au sens purement numérique et démographique, on peut répertorier plusieurs minorités linguistiques dans l'État belge :

1. Au niveau national : une majorité de néerlandophone (60 p. 100) et deux minorités de francophones (40 p. 100) et de germanophones (0,6 p. 100)
2. Au niveau de la région bilingue de Bruxelles-Capitale : la majorité francophone (85 p. 100) et la minorité néerlandophone (15 p. 100)
3. Au niveau des trois régions linguistiques homogènes : une minorité francophone dans la région linguistique néerlandophone et germanophone et une minorité néerlandophone dans la région linguistique française.
4. Enfin à tous les niveaux : des minorités plus récentes d'allophones issus de l'immigration.

La Constitution belge contient plusieurs mécanismes institutionnels qui permettent de protéger les minorités autochtones[32]. Cela vaut tant pour le niveau fédéral, que pour le niveau des entités fédérées.

---

30 Conseil d'État, arrêt n° 15.990 du 17 août 1973, dans l'*affaire Germis*; arrêt n° 19.522 du 20 mars 1979, dans l'*affaire Carlier*; arrêt n° 22.186 du 6 avril 1982, dans l'*affaire Verheyden*; arrêt n°35.187 du 12 juin 1990, dans l'*affaire Walraet*; arrêt n° 79.431 du 23 mars 1999, dans l'*affaire Wezenbeek-Oppem.*

31 Cour d'arbitrage, arrêt n° 17/86 du 26 mars 1986; arrêt n° 26/98 du 10 mars 1998.

32 Ni le législateur fédéral, ni les entités fédérées n'ont édicté de règles spécifiques pour la protection des minorités autochtones. Évidemment la liberté de parler sa langue dans la sphère

Sur le plan des institutions fédérales, depuis la réforme de l'État de 1970, un équilibre entre néerlandophones et francophones est garanti tant au Parlement qu'au sein du gouvernement. Au Parlement, des groupes linguistiques ont été installés : chaque membre appartient soit au groupe néerlandophone, soit au groupe francophone (article 43 de la Constitution). Un nombre important de lois ayant trait au système fédéral et linguistique de la Belgique[33] ne peuvent être votées qu'à la majorité spéciale des deux tiers de l'ensemble de l'Assemblée et d'une majorité simple dans chaque groupe linguistique. Pour presque toutes les autres lois, une procédure, dite de « sonnette d'alarme », peut être mise en œuvre par la minorité afin d'empêcher que les intérêts d'une communauté soient lésés par l'autre communauté. Cette procédure n'est pas l'équivalent d'un veto, mais implique que le projet ou la proposition de loi en question soit transféré au Conseil des ministres pour avis (article 54 de la Constitution). Ce Conseil des ministres qui, le premier ministre éventuellement excepté, doit comporter autant de ministres francophones que néerlandophones (article 99 de la Constitution), rend son avis en consensus. Cet équilibre institutionnel neutralise la majorité néerlandophone, sinon juridiquement du moins politiquement. Il le fait d'une manière structurelle.

Sur le plan des institutions bruxelloises, la minorité néerlandophone dispose de mécanismes de protection analogues à ceux dont dispose la minorité francophone au niveau fédéral, c'est-à-dire qu'elle peut déclencher la sonnette d'alarme au sein du Parlement de la région Bruxelles-Capitale, ce qui provoque le transfert du projet ou de la proposition d'ordonnance vers le Conseil des ministres pour avis[34]. Ce Conseil compte, le ministre-président excepté, autant de ministres francophones que néerlandophones[35]. En outre, chaque groupe linguistique doit voter à la majorité les ordonnances dans les matières bicommunautaires personnalisables et, si le quorum n'est pas atteint au premier vote,

---

privée peut aussi être invoquée par ces minorités issues de l'immigration. Par ailleurs l'intégration de ces personnes, par l'apprentissage d'une des langues nationales, est stimulée.

[33] Ainsi la loi qui fixe la frontière linguistique et la loi qui détermine le statut des communes à facilités ne peuvent être modifiées qu'à la majorité spéciale des deux tiers et à la majorité simple dans chaque groupe linguistique.

[34] Article 31 de la *Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises*, Moniteur belge, 14 janvier 1989.

[35] *Id.*, article 34.

avec au moins un tiers des voix dans le groupe linguistique minoritaire[36]. Il est en outre important de souligner que les institutions bruxelloises n'ont aucune compétence en matière d'emploi des langues. C'est toujours la législation linguistique fédérale qui est applicable dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Au niveau des trois régions linguistiques homogènes, les minorités linguistiques sont protégées dans les **communes à facilités**. En principe, les communautés sont compétentes pour régler l'emploi des langues dans leur région, c'est-à-dire la communauté flamande dans la région linguistique néerlandaise et la communauté française dans la région linguistique française. Il y a une exception à ce principe : ce sont les communes à facilités. Il s'agit d'une vingtaine de communes situées le long de la frontière linguistique, de six communes, dans la périphérie de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, de quelques communes dites « malmédiennes » dans la province de Liège. La réglementation en matière de l'emploi des langues dans ces communes ne relève pas des compétences flamande ou française, mais de la compétence fédérale; elle ne peut être modifiée qu'avec une majorité spéciale des deux tiers et une majorité simple dans chaque groupe linguistique des Chambres du Parlement fédéral. La législation actuelle garantit à la minorité – qui dans certaines communes est devenue une majorité – le droit de demander que leurs affaires administratives soient traitées dans l'autre langue que celle de la région linguistique, que leurs affaires judiciaires soient transférées vers une juridiction de l'autre région linguistique et enfin que leurs enfants puissent suivre l'enseignement primaire dans une école communale, dans l'autre langue. Il suffit que 16 parents le demandent. Ce système de facilités est limité à des communes explicitement mentionnées dans les lois linguistiques. Dans toutes les autres communes des régions linguistiques néerlandaise et française, la compétence en matière de l'emploi des langues relève des communautés respectives. Le principe d'unilinguisme est la règle.

E. La Convention-cadre pour la protection de minorités nationales

Un débat qui divise en ce moment le monde politique belge est la question de savoir si, oui ou non, la Belgique doit ratifier la *Convention-*

---

[36] *Id.*, article 72.

cadre pour la protection des minorités nationales du 1er février 1995[37]. Il s'agit d'une convention élaborée au sein de Conseil de l'Europe, déjà ratifiée par 42 pays. Les francophones de Belgique plaident depuis plusieurs années en faveur de la ratification de cette convention-cadre. Ils espèrent en tirer plus de droits pour les francophones habitant en Flandre. Bien qu'en général la convention n'attribue pas de droits directement applicables, il est clair que sa ratification pourrait avoir une influence considérable sur le régime linguistique belge. Ainsi le principe de territorialité ne pourrait plus être appliqué sans tenir compte des droits que la Convention reconnaît aux minorités. Ce débat met en jeu un équilibre complexe, résultat des compromis politiques qui font l'histoire de la Belgique. Après avoir subi une certaine pression de la part de l'Assemblée générale du Conseil de l'Europe[38], le gouvernement a signé la Convention-cadre le 31 juillet 2001, mais il ne l'a pas encore ratifiée. Lors de la signature, la Belgique a émis 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. La Belgique déclare que la notion de minorité nationale sera définie par la conférence interministérielle de politique étrangère.

Cette réserve reflète les deux questions qui divisent actuellement le monde politique et juridique en Belgique. Premièrement, est-ce que les principes de notre régime linguistique, et notamment le principe de territorialité, sont compatibles avec la Convention-cadre? Deuxièmement, quelles sont nos minorités nationales? Le gouvernement belge a instauré deux commissions d'experts pour formuler une réponse à ces questions[39].

---

37 Pour le texte de la Convention, voir <http://conventions.coe.int>

38 Voir Résolution 1172 (1998) « Situation de la population francophone dans la périphérie Bruxelloise » (résolution dite « Columberg ») et la Résolution 1301 (2002) « relative à la protection des minorités en Belgique » (résolution dite « Nabholz-Haidegger »); André ALEN et Patrick PEETERS, « The Columberg Report on the Belgian Linguistic Legislation: A Storm in a Teacup », (1999) 5 European Public Law 155; Jan CLEMENT, « L'emploi des langues en matière administrative, les facilités et la résolution Nabholz du Conseil de l'Europe. Pas de langue, pas de liberté? », (2003) Administration publique 190.

39 Le rapport de la première commission a été publié : Conseil de l'Europe, *Rapport du groupe d'experts en matière constitutionnelle, sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Chroniques de droit public/Publiekrechtelijke kronieken, 1998, 491.

En ce qui concerne la première question, la première commission a répondu de façon unanime que la Convention-cadre, partant du principe de la protection des minorités, est difficilement conciliable avec le principe de territorialité tel qu'il est appliqué dans le droit public belge. Les experts soulignent, notamment, que quelques articles de la Convention semblent attribuer des droits directement applicables, par exemple le droit d'obtenir la reconnaissance de l'enseignement privé suivi dans une autre langue que celle de la région linguistique[40]. En outre, les experts mettent en exergue l'article 6 de la Convention-cadre qui interdit toute discrimination sur base de la langue. On peut se demander si les principes de territorialité et d'homogénéité linguistique dans la sphère publique pourront encore être invoqués quand l'État belge aura ratifié la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*. Le gouvernement belge a cru pouvoir résoudre le problème en déclarant dans la réserve que la Convention-cadre s'appliquera « sans préjudice des dispositions garanties ou principes constitutionnels et sans préjudice des normes législatives qui régissent actuellement l'emploi des langues ». Il y a de bonnes raisons de douter de la compatibilité d'une telle réserve avec la *Convention des Vienne sur le droit des traités*, qui exclut les réserves qui sont incompatibles avec l'objet ou le but de la Convention[41].

En ce qui concerne la deuxième question – quelles sont les minorités nationales en Belgique? – les experts n'ont pas réussi à donner une réponse commune. La notion de « minorité nationale » n'est définie ni dans le texte de la Convention-cadre, ni dans les travaux préparatoires. Les négociateurs ont dû reconnaître, dans le rapport explicatif, « 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 »[42]. Alain Fenet écrit à juste titre : « Tout se passe comme si les États n'avaient adopté la Convention-cadre qu'au prix de cette indétermination des bénéficiaires. Ce silence, en renvoyant aux désaccords

---

[40] Article 13, paragraphe 1 de la Convention-cadre et la considération n° 72 du rapport explicatif qui précise : « Les conditions d'enseignement remplies, il est important que les diplômes soient officiellement reconnus. »

[41] Article 19, alinéa c) de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*. Voir Xavier DELGRANGE et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, « La signature de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et les mesures de protection des minorités contenues dans les lois spéciales », (2002) Administration publique 282.

[42] CAHMIN, CM(94), 142, n° 12.

passés et présents des États, est gros de controverses pour l'avenir.»[43] Par rapport à la situation spécifique de la Belgique, la question se pose de savoir s'il faut prendre en compte l'équilibre institutionnel entre néerlandophones et francophones au niveau fédéral et au sein des institutions bruxelloises. Doit-on définir la notion de minorité uniquement par rapport au poids démographique du groupe ou également par rapport à la force politique que la Constitution attribue à ce groupe? L'on sait qu'au moment de l'apartheid, les Noirs en Afrique du Sud étaient majoritaires en nombre, mais minoritaires en force politique. Le concept de minorité nationale dans la Convention-cadre ayant une portée juridique et politique et non seulement démographique, la première commission d'experts était unanine que l'équilibre au sein des institutions fédérales belges devait être pris en compte. Selon les experts francophones, tous les groupes belges – les francophones, les germanophones et éventuellement même les néerlandophones – doivent être considérés comme des minorités[44]. Par contre, les experts néerlandophones ont soutenu la thèse qu'à l'égard de l'État fédéral, seuls les germanophones peuvent être considérés comme une minorité nationale, puisque les néerlandophones et les francophones se trouvent dans une position de codominance[45]. C'est aussi la thèse suivie par la Commission de Venise[46] et par l'Assemblée générale du Conseil de l'Europe[47]. La Commission de Venise est d'avis que « seuls les groupes de personnes véritablement exposés aux risques de domination méritent une protection » et qu'il faut exclure de son domaine d'application « les groupes de personnes qui, bien qu'inférieurs en nombre au reste ou à d'autres groupes de la

---

43 Voir Alain FENET, « L'Europe et les minorités », dans Alain FENET *et al.*, *Le droit et les minorités : analyse et textes*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p 173.

44 Rusen ERGEC, Yves LEJEUNE, Leonhard NEYCKEN et Jean-Claude SCHOLSEM, « Rapport sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Conseil de l'Europe) », (1998) C.D.P.K. 526.

45 Robert SENELLE, Eric SUY et Jan VELAERS, « Rapport sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Conseil de l'Europe) », (1998) C.D.P.K. p. 495, 496 et 508.

46 Commission européenne pour la démocratie par le droit, un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles.

47 Résolution 1301 (2002) adoptée par l'Assemblée générale du 26 septembre 2002 « relative à la protection des minorités en Belgique » (résolution dite « Nabholz-Haidegger »).

population, occupent de jure ou de facto, une position dominante ou codominante »[48].

Une deuxième question a divisé les deux groupes d'experts, à savoir si des minorités régionales peuvent également être considérées comme des minorités nationales au sens de la Convention-cadre. Plusieurs experts ont défendu la thèse que puisque les entités fédérées disposent d'une autonomie pertinente, notamment en matière de culture, de l'enseignement et de l'emploi des langues, il faut aussi prendre en compte le niveau des entités fédérées pour définir les minorités. C'est la thèse qu'ont suivie la Commission de Venise et le Parlement du Conseil de l'Europe. Les avis sont partagés sur la conclusion à en tirer. Pour les uns[49], tous les francophones en région linguistique néerlandaise et allemande et tous les néerlandophones en région linguistique française sont des minorités nationales. Pour d'autres, seuls les habitants des communes à facilités qui sont reconnues comme une minorité par le constituant et le législateur fédéral, sont des minorités nationales[50]. Pour d'autres encore[51], seuls les francophones ou les néerlandophones qui entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la région linguistique néerlandophone ou francophone et qui ne sont donc pas issus d'une migration interrégionale récente, pourront prétendre qu'ils constituent une minorité nationale[52]. Ces diverses analyses juridiques compliquent évidemment la

---

48 Avis sur les groupes de personnes auxquels la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales pourrait s'appliquer en Belgique, Annexe du doc. 9536, Rapport Nabholz-Haidegger, 5 septembre 2002, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

49 Les experts francophones des deux commissions d'experts.

50 Marc BOSSUYT, « Protection internationale des minorités. Le cas particulier de la Belgique », dans *Droit constitutionnel et minorités* (2003) 12 Académie internationale de Droit constitutionnel, Recueil des cours 15 et André ALEN, « Deux rapporteurs suisses sur les minorités nationales belges », dans Peter HÄNNI, dir., *Mensch und Staat, L'homme et l'État : mélanges offerts par la Faculté de droit de l'Université de Fribourg pour Thomas Fleiner à l'occasion de son 65e anniversaire*, Fribourg, Presses universitaires de Fribourg, 2003, p. 239.

51 Les experts néerlandophones de la seconde commission d'experts, Barteld Schutyzer, Mathias E. Storme, Marc Vandenbossche et Jan Velaers.

52 Selon l'article 1 de la recommandation 1201 (1993) du Conseil de l'Europe relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités nationales, discussion par l'Assemblée le 1er février 1993 (22e séance); texte adopté par l'Assemblée le 1er février 1993 (22e séance),

l'expression « minorité nationale » désigne un groupe de personnes dans un État qui :

a) résident sur le territoire de cet État et en sont citoyens;
b) entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet État;
c) présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques;

tâche du gouvernement belge, qui doit décider si oui ou non la Belgique ratifiera la Convention-cadre.

IV. Conclusion

Les Canadiens et les Belges partagent une même expérience : ils savent que le multilinguisme d'un État constitue une vraie richesse mais est aussi source de multiples problèmes. Le régime linguistique en Belgique est le reflet de l'histoire politique du pays. Dans les années 1930 et 1960, une très large majorité au sein du Parlement fédéral optait pour le principe de territorialité. Du débat sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, il ressort clairement que les querelles linguistiques, qui ne sont jamais tout à fait absentes en Belgique, ne se déroulent plus dans un ordre juridique dont les principes sont acceptés par les deux communautés. L'avenir démontrera si les instances politiques réussiront à réaffirmer ou à renouveler le pacte linguistique national.

---

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

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