

La protection des minorités

Francis Delpérée

Citer ce document / Cite this document :

Delpérée Francis. La protection des minorités. In: Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques, tome 13, n°7-12, 2002. pp. 463-475;

doi : <https://doi.org/10.3406/barb.2002.23535>

https://www.persee.fr/doc/barb_0001-4133_2002_num_13_7_23535

Fichier pdf généré le 04/06/2020

EXPOSÉ

La protection des minorités

par Francis Delpérée
Correspondant de la Classe

Je me suis permis, lors de ma dernière intervention devant la Classe des lettres, de traiter de quelques questions institutionnelles. Elles avaient trait à l'organisation de l'État belge. Nous devons, précisais-je à ce moment, construire « une Belgique fédérale dans une Europe fédérale »¹. Le thème reste d'actualité, tant dans les cénacles belges que dans les milieux européens.

Mais à quoi servent les institutions les mieux ordonnées et les procédures les mieux agencées si, dans le même moment, elles ne contribuent pas à l'épanouissement de ceux qui – nationaux ou étrangers – vivent dans une société politique? Le discours institutionnel est vain s'il se contente de répondre à la question du « pourquoi » ou à celle du « comment » et s'il ne répond pas à cette autre question : celle du « pour qui ».

La préoccupation humaniste qui est ainsi exprimée n'est pas nouvelle. La Déclaration française du 26 août 1789 disait déjà que « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée (ni la séparation des pouvoirs déterminée) n'a point de Constitution ». « Point de Constitution... ». Le verdict paraîtra sévère. Il est exact, pourtant. N'est pas une vraie constitution celle qui ne contribue ni en droit ni en fait à l'épanouissement des droits de l'homme.

Ce message a été entendu aux XIX^e et au XX^e siècles. Des instruments juridiques précis et détaillés ont été conçus tant au niveau national qu'international, spécialement européen. La Charte des droits fondamentaux du citoyen de l'Union euro-

¹ « Pour une Belgique dans une Europe fédérale », in Académie royale de Belgique, Bulletin de la Classe des Lettres, 1999, p. 409.

péenne qui a été proclamée à l'issue du sommet de Nice en décembre 2000 en constitue la dernière illustration.

Dira-t-on que « tout va donc pour le mieux dans le meilleur des mondes juridiques » ? Ce propos idéalisant serait trop simple. Et ceci pour deux raisons au moins. La première, c'est qu'il y a toujours loin de la coupe aux lèvres. Des textes solennels sont signés à l'échelle universelle. Ils proclament, par exemple, le droit à l'éducation. Ils l'assortissent de l'obligation de suivre un enseignement pour les enfants en âge de scolarité. Il n'empêche que trois quarts des enfants du monde sont illettrés.

Il y a une seconde raison. Les droits de l'homme n'ont pas été gravés, un jour, sur les tables de la loi, dans une sorte de décalogue qui aurait été conçu, une fois pour toutes, il y a plus de deux cents ans. Le citoyen n'hésite pas à formuler aujourd'hui, de nouvelles exigences. Il y a eu les libertés classiques, il y a les droits économiques, sociaux et culturels, il y a, depuis quelque temps, le droit à une bonne gouvernance et à une bonne administration, il y aura demain les droits suscités par les développements de la bioéthique.

C'est dans ce contexte évolutif qu'une nouvelle exigence se fait jour. Il faut, dit-on de toute part, protéger les droits des minorités. « Notre civilisation, a dit le Mahatma Gandhi, sera jugée selon le traitement qu'elle donne(ra) à ses minorités ». C'est, ajoute-t-on, le grand défi du XXI^e siècle.

Ces affirmations ne peuvent manquer de susciter au minimum trois questions. Une question de validité. Pourquoi une telle protection ? Une question d'identité. Quelles minorités doivent être protégées ? Une question aussi d'efficacité. Quelles formes peut emprunter une telle protection ?

Voici les trois questions sur lesquelles quelques réflexions sont rassemblées. Il va sans dire que, pour être pertinentes, les réponses qui pourraient être suggérées gagnent à s'inscrire dans un environnement politique qui se situe ici et maintenant, c'est-à-dire dans la Belgique du XXI^e siècle.

I. – La validité

La question de la validité est trop souvent occultée. La protection de minorités est à la mode. Elle s'imposerait telle une évidence. Et pourtant... Si l'on cherche à assurer une bonne organisation des institutions et à préserver les droits des citoyens, il

peut paraître légitime d'ignorer les minorités ou, en tout cas, de ne pas leur assurer une protection spécifique.

Les raisons *institutionnelles* sautent aux yeux. La démocratie – qu'on le veuille ou non –, c'est la loi de la majorité. Ce n'est pas la loi de la minorité (même pas la loi de minorités qui se joindraient les unes aux autres). Le peuple a toujours raison. Ses représentants aussi. La loi adoptée à la majorité s'impose à tous, majorité et minorité.

Point n'est besoin de s'interroger ici sur la manière de calculer une telle majorité ou de se demander si une majorité qualifiée n'est pas requise dans des cas particuliers. Une réalité demeure. Dans la société démocratique, c'est la loi du nombre qui l'emporte. Les individus comme les groupes doivent s'incliner devant la décision qui a été prise de cette manière. S'affranchir de cette règle simple, pour donner la préférence à la minorité, mais laquelle et pourquoi?, c'est créer les conditions de l'anarchie institutionnelle.

Le souci de protéger les *droits de l'homme* conduit aussi à ne pas privilégier les droits des minorités. Dans une perspective universaliste, mais aussi individualiste, il peut paraître utile de proclamer l'égalité des citoyens entre eux. Mais aussi l'égalité des étrangers entre eux. Et encore, comme dans la Constitution de la Belgique, l'égalité des Belges et des étrangers, dès lors que ceux-ci séjournent régulièrement sur le territoire national.

Que demander de plus? Ni privilèges, ni discriminations. L'égalité de traitement est la règle. Comme le souligne la Convention européenne des droits de l'homme, les distinctions qui seraient fondées sur la race, la langue, le sexe, la nationalité sont prohibées.

Mieux encore: un juge constitutionnel, la Cour d'arbitrage, est institué en Belgique en 1984. Il reçoit une mission spécifique: vérifier la validité des lois fédérales, communautaires et régionales. Trois quarts des arrêts rendus par la Cour entrent dans des analyses de conformité au regard de la règle fondamentale d'égalité. Cette jurisprudence conforte la portée de la règle. Il n'y a pas de minorités. Il n'y a que des personnes toutes égales entre elles.

Comment une protection des minorités peut-elle voir le jour dans un contexte aussi défavorable? Il y a, me semble-t-il, deux explications. L'une est historique, l'autre est politique. Mais elles tendent à se conjuguer.

L'explication historique est la mieux connue

L'État est une collectivité territoriale. C'est dire qu'il exerce ses attributions sur un territoire dont les limites ont été préalablement déterminées. Le plus souvent, c'est un traité qui fixe ces frontières. Il est imposé, par exemple, à la suite d'une guerre ou d'une conquête. Ou bien il est librement consenti entre des États voisins. La Belgique, on le sait, n'a échappé ni à l'une, ni à l'autre de ces opérations. Elle a cédé du territoire, elle en a conquis.

Les découpages territoriaux qui s'opèrent de la sorte peuvent être arbitraires – il suffit de penser à ces frontières tirées au cordeau sur la carte de l'Afrique –. Ils peuvent nier la réalité de peuplements humains – selon la maxime politique : diviser pour régner –. Ils peuvent chercher à démanteler les nations pour assumer la suprématie de puissances un temps victorieuses.

Les résultats ne se font pas attendre. Des nationaux sont séparés de leurs frères. Ils sont coupés de leur mère-patrie. Ils prennent acte de ce diktat. Ils n'ont d'ailleurs pas d'autre choix. Ils n'entendent pas, cependant, rompre tout lien avec leur État d'origine. Ils revendiquent un statut spécifique dans l'État d'accueil. Ils proclament leur attachement viscéral au premier, ils acceptent leur rattachement au second, pour autant que celui-ci ne développe pas des politiques d'assimilation et d'intégration forcée.

Ces minorités nationales (il faudrait parfois dire : ces minorités transnationales) n'excluent pas les perspectives d'une rectification des frontières qui replacerait les peuples et les territoires dans leur pristine état (avec ou sans majuscule).

Dans l'entre-deux guerres, la Cour permanente internationale de justice a reconnu, dans l'affaire des écoles grecques d'Albanie, l'existence de telles minorités. Aujourd'hui, le Conseil de l'Europe agit de la même manière, avec la rédaction d'une convention-cadre sur la protection des minorités nationales.

Le XIX^e siècle avait vu émerger l'Europe des nationalités. Cette carte politique n'a pas disparu. Mais une autre représentation s'y superpose aujourd'hui, celle de l'Europe des minorités. Ces deux cartes pourront-elles coexister ?

La seconde *explication* est plus *politique*.

La décision démocratique s'impose lorsque, dans sa majorité, le peuple ou ses représentants se sont exprimés. Fort bien. Mais le principe majoritaire repose sur un postulat : il y a un peuple et y a une majorité. Mais ces conditions élémentaires sont-elles toujours remplies ?

Et si, au lieu d'y avoir un peuple, il y en avait plusieurs ? Et si, au lieu d'y avoir une majorité, il y en avait plusieurs, des majo-

rités réparties dans chacun de ces peuples? Et s'il y avait des minorités nationales, non pas en ce sens qu'elles relèveraient d'une autre nation, mais parce qu'elles s'organisent au sein de la nation et y réclament un statut approprié?

En d'autres termes, au sein d'une société politique, un groupe plus ou moins important d'hommes et de femmes peut se constituer. Il est conscient de posséder une identité propre. Il entend la préserver malgré les préoccupations et les comportements majoritaires d'un autre groupe. Il refuse la perspective darwinienne qui permet à l'espèce la plus nombreuse ou la plus énergique d'imposer sa loi à l'autre et, si nécessaire, de la faire disparaître. Il cherche à assurer la coexistence du groupe majoritaire et du groupe (ou des groupes) minoritaires. Il réclame la mise en œuvre des politiques sectorielles (en fonction de la race, du sexe, de la langue, de la nationalité) qui permettront de préserver des minorités raciales, sexuelles, linguistiques ou nationales.

Si l'on s'inscrit dans cette perspective, il faut renoncer à l'instauration de la simple règle de l'égalité, il faut abandonner l'application automatique de la règle de la majorité. Il faut s'inscrire dans la voie d'une protection effective des minorités.

II. – L'identité

Y a-t-il des minorités en Belgique²? La Constitution belge répond à cette question de deux manières. L'une est inadéquate, l'autre plus pertinente. Mais tout est-il dit de la sorte? La Constitution a-t-elle dit son dernier mot? Et l'Europe n'a-t-elle pas à intervenir dans ce secteur?

La première réponse s'inscrit dans *l'article 11* de la Constitution. La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges, est-il précisé, doit être assurée sans discrimination. Ce qui est une manière de reproduire en d'autres termes le discours universaliste et individualiste. Sans craindre de se contredire, le même article poursuit néanmoins comme suit: «La loi et le décret garantissent les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques». Ici, le ton est neuf. Voici le mot «minorités» qui entre dans le vocabulaire constitutionnel.

² F. DELPÉRÉE, «Droits des minorités, droits de l'homme», in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 309.

Il y pénètre, il faut l'ajouter aussitôt, à mauvais escient³. En réalité, la Constitution n'entend pas protéger les minorités. Ce qu'elle veut valoriser, ce sont les tendances idéologiques et philosophiques, qu'elles soient majoritaires ou qu'elles soient minoritaires. Elle veut leur assurer un traitement proportionné à leur importance respective.

Il n'y a pas de minorité en l'espèce. Les libéraux réformateurs ne sont pas une minorité politique, les socialistes ne sont pas une minorité syndicale, les protestants ne sont pas une minorité religieuse. Et ainsi de suite...

Ces groupes ne réclament pas un régime spécifique ou un statut préférentiel. Ils revendiquent, parce qu'ils y ont droit, un traitement égal. Ce traitement s'établira, comme il se doit, dans un système pluraliste, à concurrence du nombre de leurs électeurs, de leurs affiliés ou de leurs fidèles.

La loi du 16 juillet 1973 dite du pacte culturel, s'inscrit dans le prolongement direct de ces postulats constitutionnels. Elle garantit, par des mesures concrètes, la protection des diverses tendances idéologiques et philosophiques. Elle veut éviter, notamment, que l'une ou l'autre tendance n'acquière une position de monopole dans les institutions culturelles ou y exerce une prédominance injustifiée.

Une deuxième réponse apparaît dans *l'article 127* de la Constitution. Il s'agit d'une disposition qui fixe, dès 1970, le champ d'application des décrets communautaires lorsqu'ils interviennent dans le domaine des droits linguistiques (l'emploi des langues, comme on dit curieusement en Belgique).

En ce domaine, une pleine responsabilité est reconnue aux Communautés française et flamande. Un scrupule effleure cependant le pouvoir constituant. Il faut éviter que l'autonomie culturelle acquise de haute lutte en matière linguistique ne puisse mettre en cause les solutions législatives laborieusement élaborées et négociées, dans les années soixante, notamment dans les communes de la frontière linguistique – celles qui sont, certes, situées dans une région linguistique mais qui présentent la particularité de jouxter une autre région linguistique –.

Quelle solution retient la Constitution ? Elle est simple. Les décrets linguistiques ne sont pas applicables à Bruxelles. Ils sont

³ Cette confusion est communément pratiquée. Voy. notamment X. DELGRANGE, « Le fédéralisme belge : la protection des minorités linguistiques et idéologiques », *RDP*, 1995, p. 1157.

en vigueur dans la région de langue correspondante. Mais, même dans cette région linguistique, ils ne concernent pas le régime de ces communes – c'est la formule importante – « où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région ».

En clair, le français est préservé dans quelques communes de la région de langue néerlandaise, le néerlandais dans quelques communes de la région de langue française. L'on ne saurait oublier l'allemand dans les communes malmédiennes et le français dans les communes de la région de langue allemande.

Aujourd'hui, il y a, en tout et pour tout, vingt-sept communes (sur cinq cents quatre vingt-neuf) qui bénéficient d'un statut spécial. Certaines d'entre elles, les six communes périphériques à la Région bruxelloise sont qualifiées de « communes à facilités », mais c'est une expression purement journalistique et qui n'est pas accréditée en droit public.

Il n'est pas indifférent d'observer que les lois de 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative identifient ces communes. Elles en dressent la liste. Elles précisent, *expressis verbis*, que le statut spécial est organisé en vue de protéger les minorités linguistiques qui se trouvent dans ces vingt-sept communes.

On peut penser que la Constitution de 1970, qui n'utilise pas le terme de minorité linguistique, a repris à son compte cette façon de voir. La Cour d'arbitrage ne raisonne pas autrement. Dans ses arrêts « Carrefour », elle reconnaît l'existence d'une minorité linguistique et même culturelle, dans les communes périphériques. Elle ajoute néanmoins que cette minorité francophone ne peut être aidée et soutenue par la Communauté française. Elle doit l'être, avec les aléas que l'on devine ou que l'on connaît, par la Communauté flamande, pour la raison simple que la situation se présente en région de langue néerlandaise.

Bref, l'article 11 de la Constitution traite des minorités mais est décevant. L'article 127, lui, n'emploie pas de terme de minorités mais s'inscrit dans la perspective de la protection de minorités linguistiques.

Faut-il aller plus loin ? Ne faut-il pas inscrire dans la Constitution une règle de portée générale qui viserait à assurer une protection effective des minorités, quels qu'en soit les critères d'identification, quels qu'en soient les marqueurs, comme on dit aujourd'hui dans le langage de la science politique ?

C'est une question centrale dans la réflexion. Pourquoi la Belgique, obsédée par ses problèmes institutionnels, se limiterait-elle

à reconnaître l'existence de minorités linguistiques ? Pourquoi ne tiendrait-elle pas compte de l'existence d'autres groupes sociaux dont les composantes identitaires sont affichées tant en Belgique qu'à l'étranger ?

Un exemple est apporté à l'appui de cette interrogation. Les tsiganes constituent-ils une minorité dont l'identité devrait être préservée ? Une famille tzigane possède un terrain en Belgique. Elle réclame aux autorités régionales un permis de construire aux fins d'établir sur sa parcelle une caravane. La région peut-elle lui refuser ce permis pour des raisons qui tiennent au respect des exigences environnementales ? Ou doit-elle apprécier la demande en tenant compte de la qualité de ceux qui s'adressent à elle ?

Dans un arrêt *Chapman* du 18 janvier 2001, la Cour européenne des droits de l'homme choisit très nettement la seconde branche de l'alternative. Elle souligne que l'identité tzigane se caractérise notamment par une longue tradition de voyage suivie (je cite) par cette « minorité » et que le respect dû à l'environnement doit s'accommoder du respect dû à la vie privée et familiale en ce compris avec ses habitudes de logement et de déplacement⁴.

Les tsiganes... Mais aussi les lapons, les canaques, les pieds-noirs... Les shintoïstes, les animistes et les pentecôtistes... Et ce que l'on appelle aujourd'hui les nouvelles minorités : les homosexuels ou les transsexuels mais aussi les sans-domicile fixe ou les sans-papiers....

L'on ne saurait apporter des réponses toutes faites à ces questions. Il semble, cependant, que, face aux revendications minoritaires, l'État doit se poser au minimum trois questions.

Un. La minorité est-elle pourvue d'une *identité* propre qui se traduit dans des comportements, des modes de vie, des formes d'expression qui suffisent à la distinguer à suffisance du groupe social majoritaire ?

Deux. La minorité qui est ainsi identifiée est-elle *menacée* dans son existence par les agissements du groupe majoritaire ou par l'attitude des autorités publiques (auquel cas l'indifférence à la minorité est synonyme de non-assistance à personnes ou à groupe social en danger) ?

Trois. La minorité réclame-t-elle un *statut spécifique* (un statut qui lui est particulier, qui la protège, mais qui a aussi pour incon-

⁴ F. SUDRE, « À propos de l'autorité d'un 'précédent' en matière de protection des minorités », note sous CDEH, 18 janvier 2001, *Chapman c. Royaume Uni*, RTDH, 2001, p. 905.

vénient de la marginaliser et qui ne permet son développement qu'au travers de politiques ségrégationniste)? Séparés mais égaux, disait-on jadis aux États-Unis, ou plutôt égaux parce que séparés et destinés à le rester.

Si cet ensemble de traits caractérisent un groupe social, ce dernier mérite sans doute d'être reconnu. Ni lui, ni ses membres ne peuvent faire l'objet d'un traitement plus défavorable que celui des autres groupes ou des autres membres du groupe social. Peut-être même peut-il, certains diront : doit-il, être aidé et soutenu dans ses entreprises identitaires ?

La Constitution belge pourrait reprendre à son compte cette idée générale.

Et l'Europe, la grande et la petite Europe, a-t-elle un rôle à jouer en la matière ?

Il n'y a pas lieu de faire ici l'inventaire des déclarations qui ont vu le jour, durant le dernier quart de siècle, dans le cadre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Helsinki, Vienne, Copenhague... Autant de lieux où s'affirme la volonté de promouvoir les droits des minorités, notamment avec le concours des représentants attirés de ces minorités. Ces documents restent, cependant, de l'ordre des déclarations d'intentions politiques⁵.

Mieux vaut s'arrêter un instant aux travaux juridiques qui ont été poursuivis au Conseil de l'Europe. On sait que cette organisation a adopté, le 30 novembre 1994, une convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Depuis le 1^{er} février 1995, cette convention est ouverte à la signature des États membres. C'est ce que la Belgique a fait le 31 juillet 2001. Reste, mais c'est un euphémisme, à recueillir les assentiments requis dans l'ordre interne – il y en a huit en tout –, et à procéder ensuite à la ratification de la convention.

Le nom même donné à cet instrument juridique en indique les limites⁶, et peut-être aussi les lacunes. Convention-cadre...⁷

⁵ A. FENET, « L'Europe et les minorités », in *Le droit des minorités. Analyse et textes*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 15 ; N. LEVRAT, « Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles », in *Minorités et organisation de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 3 ; F. DELPÉRÉE, « L'Europe et les minorités », *Zeus. Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2001, p. 559.

⁶ « De la poudre de perlimpinpin », in *Le Soir* du 24 avril 2002.

⁷ H. KLEBES, « La convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, deux ans après son ouverture à la signature des États », *RTDH*, 1997, p. 214 ; F. BENOÎT-ROHMER, « La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », *EJIL*, 1995, p. 580.

De la même manière qu'une loi-cadre ne prétend pas régler en détail les mille et une questions que soulève la mise en œuvre d'une loi, mais laisse au pouvoir exécutif le soin de prendre les mesures adéquates, la convention-cadre se limite, malgré son caractère très étendu, à énoncer des principes généraux. Elle laisse aux États ou à leurs composantes le soin d'apporter, en fonction des situations politiques et sociales, les réponses adéquates.

Autrement dit, le programme est arrêté. Mais les moyens pour le réaliser se font attendre. Ils relèvent de la volonté des parties contractantes. Les premiers commentateurs de la convention-cadre n'ont pas manqué de souligner ce paradoxe. La situation engendre une réelle insécurité juridique. Sans même parler de l'insécurité politique que les procédures de mise en œuvre dans l'État fédéral, les communautés et les régions ne peuvent manquer de susciter.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que l'Union européenne impose aux nouveaux adhérents le respect des droits de l'homme, y compris celui des minorités. La pratique est louable même s'il est piquant de constater que certains États, et non des moindres, n'ont pas eux-mêmes ratifié la convention-cadre et que d'autres l'ont fait en précisant aussitôt que, «chez eux», il n'y avait évidemment pas de minorités, au sens de la convention.

III. – L'efficacité

Il faut examiner plus avant la convention-cadre du Conseil de l'Europe⁸. Il faut en montrer les ambiguïtés mais peut-être aussi les opportunités?

Une première ambiguïté tient à la détermination des *bénéficiaires* des droits reconnus.

Est-ce la minorité en tant que telle qui est protégée? Forte de cette reconnaissance, la minorité peut s'affirmer: elle existe, elle a un nom, elle a un drapeau, elle a des écoles, elle a des stations de radio, elle a des centres culturels, elle a des églises, elle a des

⁸ Il faut rappeler la difficulté qu'il y a de circonscrire la notion même de minorité nationale. L'expression peut renvoyer à une minorité transnationale, comme pour les débris de l'Empire ottoman ou pour ceux de l'Empire austro-hongrois. Elle peut aussi s'entendre d'une minorité constituée au sein de la Nation et assimilée par elle. Il y a ici une ambiguïté fondamentale. Il n'est pas sûr qu'elle puisse être commodément levée.

associations. Peut-être même a-t-elle des représentants attitrés. Ceux-ci s'expriment en son nom. Ils entrent à ce titre en contact avec les autorités publiques, ils participent au processus de décision politique.

Ou, deuxième branche de l'alternative, est-ce chacun des individus qui, *ut singulus*, bénéficie du droit de s'exprimer, lui, dans sa langue, de placer, lui, ses enfants dans l'école de son choix, de créer lui, avec d'autres, une association à but culturel ?

Bref, la convention-cadre reconnaît-elle des droits collectifs ou se borne-t-elle à consacrer des droits individuels – étant entendu qu'il appartiendra, chaque fois, au citoyen de décliner son appartenance identitaire pour obtenir le bénéfice d'un régime dérogatoire ou spécifique ?

La réponse n'est pas univoque. Dans son préambule, la convention détermine ses objectifs. Il s'agit d'assurer « la protection effective des minorités nationales » et, l'on souligne : « et », celle « des droits et libertés des personnes appartenant à ces dernières ». Dans son article 1^{er}, elle précise son objet. Il s'agit d'assurer la protection des minorités nationales et, l'on insiste encore sur le « et », des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités.

À première vue, la convention-cadre cherche à conjuguer droit collectifs et droits individuels. Ce qui peut constituer un progrès considérable dans la démarche internationaliste. Il faut cependant vite déchanter. Lorsqu'à l'article 3.2, la convention-cadre identifie ses bénéficiaires, elle ne retient plus que les « seules personnes appartenant à des minorités nationales ».

La désillusion est immense. Et qu'on ne vienne pas dire que c'est la même chose, que les droits collectifs profitent, en définitive, à des individus. Entre le droit de créer une station de radio ou de télévision et le droit d'ouvrir un poste pour s'informer, via le journal télévisé, entre le droit de créer une école et le droit de suivre un enseignement, il y a un fossé que la convention-cadre ne permet pas de franchir.

Une autre ambiguïté tient au *cadre institutionnel* dans lequel la problème des minorités est envisagé.

La convention-cadre ne s'interroge pas sur la manière d'appliquer ses prescriptions dans un État composé, et notamment dans un État fédéral. Elle ne se demande pas si les principes qu'elle énonce valent dans les relations interfédérées. Elle raisonne dans un cadre constitutionnel abstrait qui correspond à peu de choses près à celui d'un État unitaire.

C'est tellement vrai que M^{me} Nabholz-Heidegger, réfléchissant au cas de la Belgique, a cru devoir parler, pour les communes à statut spécial de la frontière linguistique, de minorités régionales⁹. Ceux qui ont lu son rapport de manière critique ont eu beau jeu de rappeler que les minorités régionales n'étaient pas des minorités nationales et que la convention-cadre ne s'appliquait pas à strictement parler à la Belgique. Le qualificatif « national » est encore plus équivoque qu'on ne pouvait le penser...

Lorsque le Conseil de l'Europe veut faire œuvre utile, notamment au niveau international, la moindre chose est qu'il tienne compte de la diversité des structures institutionnelles des États d'Europe et qu'il ne fasse pas l'impasse sur l'existence de minorités au sein des collectivités fédérées.

Et si ces ambiguïtés étaient sources de richesses ? Et si la Belgique pouvait montrer l'exemple aux autres États européens en procurant une interprétation ouverte et organisée de la convention-cadre sur les minorités nationales ?

Une *interprétation ouverte* suppose que l'on relise la convention-cadre en acceptant de considérer que les problèmes des minorités ne se résument pas à l'envoi d'un avertissement extrait de rôle à un habitante francophone de Wezembeek-Oppem mais englobe un ensemble de situations politiques, économiques, sociales et culturelles qui appellent des réponses imaginatives et tolérantes.

Le droit à la différence, le droit à préserver une identité propre fait partie des valeurs que les sociétés contemporaines se doivent de respecter, plutôt que de les nier, de les broyer et de les extirper.

Une *interprétation organisée* suppose que l'on adopte les dispositions de la convention-cadre.

L'État fédéral réalise l'exploit de supprimer un grand nombre de problèmes minoritaires. Les Francophones ne sont pas une minorité en Belgique. Ils sont l'une des composantes de l'État fédéral. Les Flamands ne sont pas une minorité à Bruxelles. Il sont l'un des groupes qui, avec les Francophones, assure la cogestion des affaires bruxelloises.

D'une certaine manière, le fédéralisme tue les minorités. Il les exhause. Il transforme les minorités en majorités, sinon en una-

⁹ Rapport sur la protection des minorités nationales en Belgique fait au nom de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme par M^{me} Nabholz-Heidegger, adopté le 18 mars 2002 (Doc. 9395). Adde : « Un regard un peu naïf de l'étranger sur la Belgique », in *La Libre Belgique* du 18 mars 2002.

nimités. Mais c'est ici que le bât blesse. On est toujours le minoritaire de quelqu'un. Au sein de la collectivité fédérée qui vient de se constituer, des minorités de l'autre bord, s'il est permis d'utiliser cette expression, peuvent réclamer le droit à une existence d'autant plus menacée que l'État fédéral ne peut leur être d'aucun secours.

En ce sens, les minorités régionales ne sont qu'une variété de minorités nationales. Au sein de la nation flamande de Belgique, qui s'affirme chaque jour dans son identité, comme au sein de la nation francophone de Belgique, qui cherche encore à s'organiser et à coordonner ses activités, des minorités francophones, dans un cas, et des minorités flamandes, dans l'autre, devraient pouvoir être reconnues, aidées et, pourquoi pas?, encouragées. Sans esprit de conquête ou de revanche, en toute loyauté.

*
* *

L'État fédéral et ses composantes sont invités aujourd'hui à procurer leur assentiment à la convention-cadre sur les minorités nationales. Ce nouvel engagement international ne va pas révolutionner la vie des Belges, même dans les vingt-sept communes à statut spécial. Mais le blocage qui pourrait survenir ici ou là suffirait à montrer aux partenaires européens de la Belgique, à qui celle-ci fait si volontiers la leçon, la manière restrictive dont elle peut être amenée à concevoir la défense des droits de l'homme.

La ratification de la convention assortie d'une réserve selon laquelle l'adhésion de la Belgique ne peut remettre en cause ni les «dispositions, garanties ou principes constitutionnels», ni «les normes législatives qui régissent actuellement l'emploi des langues», serait une hypocrisie qui arrangerait bien des dirigeants politiques mais qui nous placerait aussi en porte-à-faux par rapport aux préoccupations et aux engagements de la société internationale¹⁰.

Voilà bien le paradoxe. L'Europe sert de révélateur aux contradictions de la Belgique. Sera-t-il permis de former un vœu? Que les Belges soient capables de les lever à temps et dans un sens qui permette l'épanouissement de tous les citoyens.

¹⁰ X. DELGRANGE et S. 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 », *APT*, 2002.