



Strasbourg, le 7 juin 1996

CAHMEC (96) 2

**COMITÉ AD HOC SUR LE MÉCANISME DE MISE EN ŒUVRE
DE LA CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES
(CAHMEC)**

Liste provisoire des questions
devant être traitées par le CAHMEC

Note du secrétariat
établie par la Direction des droits de l'homme

Introduction

La présente note du secrétariat a pour but de faciliter les travaux du CAHMEC en lui apportant une base de discussion. Les participants à la première réunion (2-5 juillet, Strasbourg) recevront ce document à l'avance et sont invités, s'ils souhaitent formuler des commentaires et/ou propositions, à les présenter par écrit préalablement à la réunion.

Le Comité des Ministres a attribué au CAHMEC le mandat suivant:

«En vue de la préparation des décisions du Comité *ad hoc* des délégués, clarifier les questions pertinentes et dégager les options possibles offertes par la mise en œuvre des articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.»

Le CAHMEC a été établi dans le cadre de la procédure fixée par les Délégués des Ministres à leur 560^e réunion (voir document CAHMEC (96) 1). L'importance de la question dont il est saisi est difficile à surestimer, car on a souvent fait valoir que le mécanisme d'application sera un élément déterminant de la réussite de la Convention-cadre et de son apport à la sécurité démocratique en Europe.

Pour la commodité des références, le texte des articles 24 à 26 de la convention est reproduit à l'annexe I. Le principal sujet à examiner est l'élaboration du mécanisme de mise en œuvre, mais il y a lieu de réfléchir également aux modalités de participation à ce mécanisme des parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

Le présent document énonce les thèmes que le CAHMEC pourrait souhaiter traiter sous la forme d'une série provisoire de questions, la deuxième partie contenant un bref commentaire.

LISTE PROVISOIRE DE QUESTIONS



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

I. FONCTIONS A REMPLIR DANS LE CADRE DU MÉCANISME DE CONTRÔLE

A. APPORT D'INFORMATIONS

1. Des informations venant d'autres sources que le rapport de l'Etat visé, par exemple d'autres parties contractantes, d'autres organisations internationales, d'organes internationaux de contrôle, de la presse, d'ONG, etc., pourraient-elles jouer un rôle dans le mécanisme précité?
2. Dans l'affirmative, certaines données devraient-elles expressément exclues du processus?

B. TRAITEMENT DE L'INFORMATION

1. Si d'autres sources que le rapport de l'Etat visé sont prises en considération, par quels moyens pourrait-on résoudre les questions soulevées par les informations contradictoires?

C. CONCLUSIONS

1. A qui les conclusions pourraient-elles ou devraient-elles être communiquées?

D. SUIVI

1. Quelle(s) forme(s) le suivi pourrait-il ou devrait-il prendre (recommandations, observations générales, autres) et quelles modalités devraient être envisagées?
2. Quelles devraient être les dispositions de contrôle du suivi?

II. PROCÉDURE A SUIVRE DANS L'EXERCICE DE CES FONCTIONS

A. FORME DE LA PROCEDURE

1. Quelles devraient être les fonctions du Comité des Ministres, d'une part, du Comité consultatif, de l'autre?
2. Comment établir l'ordre (ou la succession chronologique) des modalités de contrôle?
3. Des auditions devraient-elles être possibles?

B. PERIODICITE DE LA PROCEDURE

1. Quelle sera la périodicité du cycle de contrôle?
2. Des modalités concernant les rapports occasionnels devraient-elles être fixées?

III. COMPOSITION DU COMITÉ CONSULTATIF

A. QUALIFICATIONS DES MEMBRES

1. Quelles qualifications complémentaires faudrait-il, le cas échéant, exiger des membres du comité consultatif?

B. NOMBRE DE MEMBRES

1. Quel devrait être le nombre de membres du comité?

C. CAPACITE DES MEMBRES

1. Quelles clauses faudrait-il adopter, le cas échéant, sur la capacité dans laquelle siègeraient les membres du Comité consultatif?

D. PROCEDURE DE DESIGNATION/ELECTION DES MEMBRES

1. Quelle devrait être la procédure de désignation des membres?

En fonction des modalités retenues sous les rubriques b, c et d:

2. Des membres suppléants devraient-ils avoir la possibilité de faire partie du Comité consultatif et, dans l'affirmative, selon quelle procédure seraient-ils désignés?
3. Quelle devrait être la durée du mandat des membres du comité et combien de mandats l'un des membres pourrait-il assumer?

COMMENTAIRE



Bien que les dispositions de la Convention-cadre laissent de nombreux points à régler, elles précisent que le Comité des Ministres contrôlera leur mise en œuvre, que celle-ci fera l'objet de rapports nationaux périodiques ainsi que de rapports occasionnels et que le Comité des Ministres sera assisté d'un Comité consultatif pour évaluer l'opportunité des mesures prises. Ainsi, la convention-cadre établit un mécanisme fondé sur des rapports et définit la trame institutionnelle de ce mécanisme, en indiquant qu'il y aura une forme de division du travail entre le Comité des Ministres et le Comité consultatif.

Des questions telles que les fonctions à remplir, la procédure et la composition du comité, restent à déterminer. Il est proposé de grouper les questions à examiner en trois «chapitres» intitulés:

- I. les fonctions à remplir en vertu du mécanisme de contrôle;
- II. la procédure à suivre dans l'exercice de ces fonctions;
- III. la composition du Comité consultatif.

1. LES FONCTIONS A REMPLIR EN VERTU DU MÉCANISME DE CONTRÔLE

Pour définir les fonctions à remplir en vertu du mécanisme de contrôle, il y a lieu de prendre en considération les différentes phases d'un cycle de ce type, qui sont généralement les suivantes:

- A. entrée des informations;
- B. traitement de ces données;
- C. conclusions;
- D. suivi.

Nous examinerons ci-après ces quatre stades, dans une première tentative pour identifier les questions pertinentes et les options offertes, sans prétendre à l'exhaustivité. Le CAHMEC souhaitera certainement amender et compléter cette liste.

PHASE A: ENTREE DES INFORMATIONS

Les informations qui pénètrent dans le système de contrôle sont la matière première de la procédure et un déterminant important de son issue: les données qui n'ont pas été introduites dans le processus ne peuvent en influencer le résultat. La Convention-cadre indique clairement que la première source d'information est constituée par les rapports des parties contractantes, qui devront exposer en détail les mesures prises afin d'appliquer le texte. Les questions ci-après semblent pertinentes en ce qui concerne l'entrée des informations:

1. Des données d'autres sources que le rapport de l'Etat concerné, venant par exemple d'autres parties contractantes, d'autres organisations internationales, d'autres organes

internationaux de contrôle, de la presse, d'ONG, etc., devraient-elles jouer un rôle dans le mécanisme de contrôle?

2. Dans l'affirmative, faudrait-il exclure expressément certaines informations du processus?

PHASE B: TRAITEMENT DES DONNEES

L'apport initial de données doit être suivi du traitement de ces dernières, qui peut comprendre deux fonctions distinctes: établir les faits pertinents et procéder à une évaluation sur la base de ces faits.

L'établissement de faits est lié à l'apport des informations (phase A). D'une part, si seuls les rapports des Etats doivent être pris en considération, ils formeront la base factuelle exclusive de l'évaluation. C'est seulement dans le cas où ces informations seraient incomplètes qu'il faudrait agir, par exemple demander des informations complémentaires. D'autre part, si l'on doit tenir compte de différentes sources d'information, il est improbable qu'elles concordent toujours, comme le montre l'expérience. Ces divergences demanderont donc à être élucidées. Une question pertinente serait celle des moyens à employer pour rechercher des informations complémentaires et/ou plus précises et/ou pour examiner la crédibilité des données fournies. Il faudrait par exemple, à cet effet, poser des questions écrites, tenir des auditions et procéder à des enquêtes sur les lieux.

On peut penser que la réponse à la question posée au sujet de la phase A. indique en fait s'il y a lieu ou non de traiter des informations contradictoires. Ce traitement est inévitable à moins de s'en remettre exclusivement aux rapports fournis par les Etats. La question suivante semble pertinente:

1. Si d'autres sources d'information que le rapport de l'Etat visé peuvent entrer en ligne de compte, quels moyens employer pour résoudre les questions posées par des données contradictoires?

La seconde fonction, l'évaluation, consiste à déterminer, dès lors que les faits ont été établis, si les mesures prises sont conformes aux exigences de la norme applicable. Cet examen peut impliquer, d'une part, l'appréciation des faits établis et, de l'autre, l'interprétation de la norme visée.

PHASE C: CONCLUSIONS

Il ressort de ce qui précède que l'apport et le traitement d'informations aboutiront à un résultat: la constatation des faits et l'évaluation formeront à elles deux les conclusions du cycle de contrôle. Il est rappelé que, selon le rapport explicatif de la Convention-cadre:

«97. Le suivi de la mise en œuvre de cette Convention-cadre s'effectuera, autant que possible dans le respect du principe de la transparence. A cet égard, il serait opportun d'envisager la publication des rapports et autres textes issus de ce suivi.»

La question suivante semble donc pertinente:

1. A qui les conclusions devraient-elles ou pourraient-elles être communiquées?

PHASE D: SUIVI

On peut s'interroger tout d'abord sur la forme que ce suivi devrait prendre. Différentes méthodes, telles que des recommandations et observations générales, sont envisageables.



Au sujet des recommandations, il faut souligner qu'elles pourraient varier considérablement dans leur portée et leur contenu, puisqu'elles concerneraient aussi bien des mesures devant être prises par les autorités nationales (par exemple introduction, amendement et/ou application d'une législation ou de politiques nationales) que des modalités d'assistance technique. En outre, elles pourraient être spécifiques à un Etat ou s'adresser à plusieurs pays.

Une autre option serait celle des observations générales, par exemple sur les questions d'intérêt commun qui se présentent au cours du cycle de contrôle. On peut donc se demander:

1. quelle(s) forme(s) le suivi pourrait-il ou devrait-il prendre (recommandations, observations générales, autres) et quelles sont les modalités à envisager?

Il paraîtrait logique qu'un certain contrôle s'applique au suivi, notamment si ce dernier prenait la forme de recommandations, et il faudrait alors s'interroger sur:

2. les dispositions à prendre pour le contrôle du suivi.

II. LA PROCÉDURE A SUIVRE DANS L'EXERCICE DES FONCTIONS

a. FORME DE LA PROCEDURE

Comme nous le rappelions ci-dessus, la Convention-cadre définit certains éléments de base du mécanisme de mise en œuvre, indiquant qu'il y aura une forme de division du travail entre le Comité des Ministres et le Comité consultatif. On peut alléguer que l'une des manières les plus fructueuses d'aborder cette question consisterait à se demander par qui les éventuelles fonctions identifiées ci-dessus devront être exercées.

Le CAHMEC souhaitera peut-être étudier la division du travail entre le Comité des Ministres et le Comité consultatif à la lumière des exigences de procédure telles que l'efficacité, la transparence, la crédibilité et l'impartialité. On pourrait également envisager dans ce contexte la possibilité d'auditions qui feraient partie de la procédure.

Les questions suivantes sont proposées:

1. quelles fonctions devraient être exercées par le Comité des Ministres, d'une part, le Comité consultatif, de l'autre?
2. quel serait l'ordre (ou la succession chronologique) des modalités de contrôle?
3. des auditions seraient-elles possibles?

b. PERIODICITE DE LA PROCEDURE

La périodicité du cycle de contrôle n'a pas été déterminée dans les dispositions de la Convention-cadre. Des éclaircissements à ce sujet sont aucun doute nécessaires. Il est évident, en tout état de cause, que le premier rapport devra être présenté au cours de l'année suivant l'entrée en vigueur du texte. La question suivante se pose:

1. quelle sera la périodicité du cycle de contrôle?

Outre les rapports périodiques, des rapports occasionnels pourront être demandés, ce qui conduit à formuler la question suivante:

2. des modalités concernant les rapports occasionnels devraient-elles être fixées?

III. COMPOSITION DU COMITÉ CONSULTATIF

La composition de l'un des organes chargé du mécanisme de contrôle, le Comité des Ministres, ne relève manifestement pas du CAHMEC. Tous les Etats membres sont représentés au Comité des Ministres, qu'ils soient parties à la Convention-cadre ou non¹. La composition du Comité consultatif est une question pertinente, qui se subdivise en plusieurs éléments.

a. QUALIFICATIONS DES MEMBRES

L'article 26 de la Convention-cadre stipule que les membres du Comité consultatif:

«possèdent une compétence reconnue dans le domaine de la protection des minorités nationales».

Le CAHMEC souhaitera peut-être approfondir la question des qualifications, par exemple en ce qui concerne les différentes disciplines pertinentes et peut-être d'autres compétences (expérience pratique, connaissance des situations nationales, etc.). La question suivante est proposée:

1. quelles qualifications complémentaires y-aurait-il lieu, le cas échéant, de stipuler pour les membres du Comité consultatif?

b. NOMBRE DE MEMBRES

Le nombre de membres du Comité consultatif doit être précisé. On peut envisager:

- a. un nombre fixe, indépendant du nombre de parties contractantes ou d'Etats membres du Conseil de l'Europe ;
- b. un nombre correspondant à celui des parties contractantes.

La participation des parties contractantes non membres pourrait être traitée séparément (voir page 10).

1. S'agissant des Etats non membres, on pourrait envisager leur participation au niveau du Comité des Ministres (article 24); voir page 10.

La question suivante est proposée:

1. quel devra être le nombre de membres du Comité consultatif?



c. CAPACITE DES MEMBRES

La question se pose en particulier dans les termes suivants: les membres du comité y siégeront-ils en qualité de représentants des autorités de leur pays ou à titre individuel?

La question suivante est proposée:

1. quelles seraient les clauses nécessaires, le cas échéant, concernant la capacité dans laquelle siègent les membres du Comité consultatif?

d. PROCEDURE DE DESIGNATION/ELECTION DES MEMBRES

La désignation ou l'élection des membres pourrait être organisée de diverses manières, de la désignation par les gouvernements à l'élection par les organes du Conseil de l'Europe (Comité des Ministres et Assemblée parlementaire). Différentes méthodes pouvant servir de référence sont appliquées au Conseil de l'Europe. La question suivante est proposée:

1. quelle devra être la procédure de désignation des membres?

Selon les modalités retenues sous les rubriques b, c et d, les questions suivantes se poseraient:

2. faudrait-il envisager la possibilité que des membres suppléants participent aux travaux du Comité consultatif et, dans l'affirmative, quelle devrait être la procédure de désignation de ces membres suppléants?
3. quelle devrait être la durée du mandat du Comité consultatif et combien de mandats ses membres pourraient-ils assumer?

PARTICIPATION DE PARTIES NON MEMBRES AU MÉCANISME DE CONTRÔLE

Aux termes de l'article 24, paragraphe 2 de la Convention-cadre, les modalités de participation des parties non membres au mécanisme de mise en œuvre restent à déterminer. Comme nous l'indiquions en introduction, cette question sera plus facile à traiter à la lumière de l'examen du point A ci-dessus. Toutefois, indépendamment de cet examen, il y a lieu de se demander si la partie non membre siègera au Comité des Ministres quand celui-ci exercera une fonction quelconque relevant du mécanisme de mise en œuvre.

ANNEXE I



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Article 24

1. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est chargé de veiller à la mise en œuvre de la présente Convention-cadre par les parties contractantes.
2. Les parties qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe participeront au mécanisme de mise en œuvre selon des modalités à déterminer.

Article 25

1. Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre à l'égard d'une partie contractante, cette dernière transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des informations complètes sur les mesures législatives et autres qu'elle a prises pour donner effet aux principes énoncés dans la présente Convention-cadre.
2. Ultérieurement, chaque partie transmettra au Secrétaire Général, périodiquement et chaque fois que le Comité des Ministres en fera la demande, toute autre information relevant de la mise en œuvre de la présente Convention-cadre.
3. Le Secrétaire Général transmet au Comité des Ministres toute information communiquée conformément aux dispositions du présent article.

Article 26

1. Lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une partie pour donner effet aux principes énoncés par la présente Convention-cadre, le Comité des Ministres se fait assister par un Comité consultatif dont les membres possèdent une compétence reconnue dans le domaine de la protection des minorités nationales.
2. La composition de ce Comité consultatif ainsi que ses procédures sont fixées par le Comité des Ministres dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention-cadre.