



Strasbourg, 12 avril 1994  
<fcahmin94.7>



COE056950

Restricted  
CAHMIN (94) 7

**COMITÉ AD HOC POUR LA PROTECTION  
DES MINORITES NATIONALES**

**(CAHMIN)**

---

*Etude sur les mécanismes de contrôle et de suivi  
dans les conventions internationales*

*Propositions pour un mécanisme de contrôle ou de suivi  
dans le cadre d'une convention-cadre  
relative à la protection des minorités*

par  
Madame Florence ROHMER  
Maître de Conférences  
à la Faculté de droit de Strasbourg

---

## SOMMAIRE

<b>I.</b>	<b>Les leçons de l'expérience</b> .....	5
<b>A.</b>	<b>Les mécanismes juridictionnels</b> .....	5
1.	Avantages et inconvénients .....	5
2.	Le mécanisme mis en place par la Convention européenne des Droits de l'Homme .....	7
<b>B.</b>	<b>Les mécanismes de contrôle non juridictionnels</b> .....	8
1.	Les comités de représentants des Etats Parties .....	8
	- Avantages et inconvénients .....	8
	- Le mécanisme des traités de minorités (1919-1920) .....	9
2.	Les comités d'experts .....	10
	- Avantages et inconvénients .....	10
	- Modalités du contrôle .....	11
	- Le mécanisme CSCE .....	11
	- Les mécanismes du contrôle prévus au sein de l'OIT .....	14
	- Le mécanisme de la Charte sociale européenne .....	16
	- Le mécanisme du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques .....	18
	- Le mécanisme issu de la proposition de convention pour la protection des minorités nationales élaborée par la Commission pour la démocratie par le droit .....	19
	- Le mécanisme de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires .....	21
<b>C.</b>	<b>Les mécanismes de suivi</b> .....	22
	- Avantages et inconvénients .....	22
	- Le mécanisme de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel .....	22

<b>II.</b>	<b>Le choix d'un mécanisme destiné à assurer la mise en oeuvre d'une convention-cadre en matière de minorités nationales</b> .....	24
<b>A.</b>	<b>La non-pertinence d'un contrôle juridictionnel</b> .....	24
<b>B.</b>	<b>L'instauration possible de mécanismes de contrôle ou de suivi dans une convention-cadre relative à la protection des droits des minorités nationales</b> .....	25
1.	Intérêt et modalités d'un mécanisme de contrôle .....	25
2.	Intérêt et modalités d'un mécanisme de suivi .....	29
<b>RESUME</b>	.....	31

Florence Benoît-Rohmer  
Maître de conférences à l'Université  
Robert-Schuman, Strasbourg

**Systemes de contrôle et convention-cadre  
du Conseil de l'Europe  
sur la protection des minorités**

1. Les conventions relatives aux droits de l'homme comportent généralement un **mécanisme institutionnel qui accompagne leur mise en oeuvre et en assure le suivi**. En effet, les Etats Parties considèrent que les mécanismes classiques du droit international n'ont pas une efficacité suffisante pour assurer le respect d'obligations qu'ils considèrent comme essentielles puisque la règle traditionnelle fondée sur la réciprocité n'est pas applicable en matière de droits de l'homme. Ils désirent fréquemment que, dans la mesure où des droits sont conférés à des personnes privées, le mécanisme de contrôle puisse être mis en oeuvre par ces dernières. En outre, le déclenchement du contrôle à l'initiative des seuls Etats peut dépendre de considérations qui ne tiennent pas exclusivement compte des intérêts des personnes protégées.

2. **La nature et la portée des mécanismes instaurés dépendent étroitement du contenu de la convention concernée et de la volonté des parties.**

- Ils sont subordonnés à la volonté des parties, car le principe de souveraineté s'oppose à l'institution d'un système de contrôle dans une convention alors que les parties n'y auraient pas consenti.
- Ils dépendent du contenu de la convention, car on ne peut contrôler de la même manière le respect de mesures qui créent des droits subjectifs pour des individus et des groupes et la mise en oeuvre de normes qui définissent un programme d'action pour les Etats. Dans le premier cas, l'Etat a l'obligation de respecter, dans son ordre juridique, les normes créées à l'égard des destinataires et le contrôle du respect de celles-ci peut être soit interétatique, soit même mis en oeuvre devant une juridiction internationale par les parties ou les particuliers. Dans le second cas, l'obligation de l'Etat est de s'efforcer de réaliser par des mesures nationales, l'objectif défini par la norme. Le contrôle peut alors être effectué par l'instauration d'un système de rapports et/ou par la mise en place d'un comité de suivi chargé de conseiller les parties, de permettre l'échange d'expériences, de donner des avis sur le contenu souhaitable des normes internes...

3. Les conventions conclues dans le domaine des droits de l'homme sont remarquables en raison de la diversité des mécanismes retenus pour assurer leur mise en oeuvre et par l'ingéniosité mise à la recherche de modalités appropriées. A leur étude, on constate en effet que les contrôles organisés varient en intensité, allant du système le plus contraignant (mécanisme juridictionnel) jusqu'à un système très souple (simple mécanisme de suivi), en passant par un système de rapports plus ou moins strict.

## **I. Les leçons de l'expérience**

### **A. Les mécanismes juridictionnels**

#### **1. Avantages et inconvénients**

4. Il est rare que, pour garantir les droits reconnus dans le chef des particuliers, des mécanismes juridictionnels soient prévus dans les conventions touchant au domaine des droits de l'homme. Pourtant, un tel mécanisme offre des avantages indéniables.

5. Le **premier avantage** réside dans l'impartialité des décisions rendues, précisément parce que le mécanisme juridictionnel permet l'exercice du contrôle par un organe indépendant des Etats Parties à la convention à l'issue d'une procédure contradictoire. En outre, le juge est tenu de fonder sa solution en droit, ce qui exclut la prise en compte de considérations qui seraient principalement d'ordre politique, même si, dans ce domaine plus qu'ailleurs, le juge reconnaît une large marge d'appréciation aux Etats Parties.

6. Le **second avantage** résulte de la compétence et de l'autorité des juges confrontés à des problèmes complexes, par le temps dont ils disposent pour étudier les dossiers et par l'expérience qu'ils peuvent acquérir en la matière dès lors que la durée prévue pour leur mandat est suffisamment longue et si celui-ci est susceptible d'être renouvelé.

7. En revanche, l'instauration d'un mécanisme juridictionnel comporte l'inconvénient de porter atteinte à la **souveraineté des Etats**. Imposer un contrôle à un Etat, l'obliger à rendre compte de la façon dont il respecte ses obligations, constater avec autorité de chose jugée qu'il a manqué à celles-ci et lui imposer de remédier à ce manquement, revient en effet à limiter sa souveraineté. Aussi comprend-on qu'un mécanisme juridictionnel de contrôle ne puisse être mis en oeuvre sans avoir fait l'objet d'une acceptation préalable par les Etats. Au demeurant, ceux-ci redoutent toujours la publicité à laquelle pourrait les exposer une condamnation juridictionnelle.

8. Enfin, l'instauration d'un contrôle juridictionnel n'est possible que si les **normes** inscrites dans la convention sont "**justiciables**", c'est-à-dire que si elles créent des obligations suffisamment précises à la charge des Etats pour que le respect de celles-ci puisse être apprécié par un juge sans que ce dernier ne soit amené, en raison de l'imprécision des normes de référence, à jouer un rôle de législateur international.

9. C'est la raison pour laquelle les organes juridictionnels occupent une place très réduite dans les mécanismes de garantie existant dans le domaine des droits de l'homme.

10. Ainsi le **régime des traités de minorités**, précurseur à plus d'un titre en matière de contrôle, ouvrait bien une alternative entre l'examen des difficultés résultant de l'application des traités par le Conseil de la Société des Nations ou leur soumission, pour avis consultatif, à la Cour Permanente de Justice, cependant celle-ci ne fut saisie que de trois affaires. L'OIT a prévu la saisine de la Cour par les Etats Parties à un différend lorsqu'ils n'acceptent pas le rapport de la commission d'enquête; mais cette faculté n'est guère appréciée des Etats. Les Pactes internationaux des Droits de l'Homme conclus sous les auspices de l'ONU ne prévoient quant à eux aucune possibilité de saisine de la Cour Internationale de Justice. On remarquera enfin que la Convention européenne des Droits de l'Homme avait prévu d'orienter les affaires dont est saisie la Commission vers la Cour européenne des Droits de l'Homme qu'à titre subsidiaire- l'organe de décision devant être à titre principal le Comité des Ministres. Cependant le recours à la Cour s'est imposé comme le mode de droit commun, ainsi que le manifeste la révision envisagée du système de contrôle.

11. L'instauration d'un recours obligatoire au juge dans le domaine des droits de l'homme présuppose en effet l'existence entre les parties d'une culture juridique commune et d'une confiance suffisante dans le règlement juridictionnel. C'est la raison pour laquelle il n'a pu jusqu'à présent être instauré que dans le cadre régional, lequel est le seul à présenter, à cet égard, une homogénéité suffisante.

## 2. Le mécanisme mis en place par la Convention européenne des Droits de l'Homme

12. A vrai dire, la Convention européenne des Droits de l'Homme constitue aujourd'hui, avec la Convention interaméricaine des droits de l'homme, le seul instrument international de protection des droits de l'homme qui organise un contrôle juridictionnel de l'application de ses dispositions.

13. Il est inutile de décrire le fonctionnement du mécanisme de contrôle mis en place par la Convention<sup>1</sup>. Rappelons brièvement que ce mécanisme se déroule en deux temps. Dans **un premier temps**, il revient à la Commission de contrôler la recevabilité des plaintes étatiques ou individuelles introduites devant elle, procédant ainsi au "filtrage" des requêtes. Ensuite, la Commission est investie par la Convention d'une véritable mission de conciliation puisqu'il lui appartient d'établir les faits et de rechercher un règlement amiable entre les intéressés. En cas d'échec de la conciliation, elle doit rendre un avis sur le fond, lequel ouvre la phase terminale de la procédure.

14. La **deuxième phase** débute par la transmission du rapport au Comité des Ministres qui ouvre un délai de trois mois à la Commission ou aux Etats intéressés pour saisir la Cour européenne des Droits de l'Homme à condition toutefois que l'Etat en cause en ait accepté la juridiction (en cas contraire, seul le Comité des Ministres est compétent). Si l'affaire n'a pas été déférée à la Cour, il revient au Comité des Ministres de décider s'il y a eu ou non violation de la Convention. On sait que le système de contrôle sera prochainement simplifié par la fusion de la Commission et de la Cour comme l'ont déclaré les Chefs d'Etat et de Gouvernement lors de la Conférence de Vienne de 1993. Le Comité des Ministres perd son rôle dans le règlement des affaires.

15. L'aspect le plus original et le plus remarqué de la Convention est constitué par la **possibilité qu'elle ouvre aux individus d'agir directement devant une instance internationale** pour se prévaloir des droits dont ils bénéficient et en faire assurer le respect effectif par les Etats Parties à la Convention. Certes cette possibilité est encore limitée à la seule saisine de la Commission, mais le Protocole additionnel n° 9 adopté le 6 novembre 1990, qui n'est pas encore entré en vigueur (dix ratifications sont nécessaires), vise à élargir la saisine et à reconnaître à l'individu, requérant devant la Commission, le droit de saisir la Cour<sup>2</sup>. Cette réforme est considérée par certains comme révolutionnaire en son principe dans la mesure où elle rend presque complète l'égalité entre les individus se prétendant de la violation de leurs droits et les Etats défendeurs.

---

<sup>1</sup> Voir notamment, G. Cohen Jonathan, La Convention européenne des Droits de l'Homme, Economica, Paris, 1989.

<sup>2</sup> Cette saisine est toutefois "médiatisée" par l'intervention d'un comité de trois juges, constitué au sein de la Cour et chargé de filtrer les affaires individuelles. Le Comité pourra décider à l'unanimité de ne pas déférer à la Cour et de la transmettre au Comité des Ministres.

16. On notera toutefois que si le droit de recours individuel est de plein droit dans la convention interaméricaine, celui-ci est lié dans le cadre européen à l'acceptation préalable de l'Etat et est inscrit dans une disposition facultative parce qu'à l'origine, les Etats n'étaient pas prêts à accepter un système de saisine qui portait aussi gravement atteinte à leur souveraineté. Il a fallu que la confiance dans les instances de Strasbourg s'établisse progressivement, et ce n'est qu'en 1989 que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe avaient accepté le droit de recours individuel. Quant aux nouvelles démocraties, l'acceptation du recours individuel reste l'une des conditions essentielles à laquelle leur adhésion au Conseil de l'Europe est soumise. Dans l'avenir, **le projet de protocole relatif à la fusion de la Commission et de la Cour rendra, s'il est adopté, obligatoire le recours individuel pour toutes les parties à la Convention**, ce qui marquera l'étape ultime de l'évolution et alignera à cet égard le système européen sur celui de la convention interaméricaine. Le recours étatique reste épisodique et ne concerne actuellement que des hypothèses de violation massive des droits de l'homme. En effet, les Etats hésitent à scruter systématiquement la législation des autres parties contractantes pour y déceler des violations des droits de l'homme. Ils n'interviennent que lorsque ces violations mettent en cause la stabilité de l'ordre européen.

17. Le recours individuel est aujourd'hui devenu l'élément essentiel du mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Sans lui, le mécanisme fonctionnerait au ralenti, comme en témoigne le nombre sans cesse croissant de requêtes individuelles, facilitées par la gratuité de la procédure devant les organes de Strasbourg et l'instauration d'un système d'aide judiciaire.

## **B. Les mécanismes de contrôle non juridictionnels**

18. La recherche et le maintien d'un équilibre entre la préservation de la souveraineté des Etats et la mise en place d'un système de contrôle fondé sur le règlement judiciaire des différends étant particulièrement délicats, les Etats ont le plus souvent préféré, pour assurer le respect des dispositions des conventions relatives aux droits de l'homme, opter pour le système du comité. Mais les modalités retenues pour déterminer tant la composition des comités que l'étendue de leur compétence sont fort diverses et obéissent à une gradation savante selon le degré d'acceptation du contrôle par les Etats Parties. On constate d'ailleurs que, plus une convention en matière de droits de l'homme tend vers l'universalité dans la participation, plus l'acceptabilité du contrôle est faible.

### **1. Les comités de représentants des Etats Parties**

19. Le comité peut être d'abord composé de représentants d'Etats, qu'il s'agisse de tous les Etats membres de l'organisation dans le cadre laquelle la convention a été élaborée, ou de toutes les parties contractantes, voire de certaines d'entre elles (organes restreints).

#### **- Avantages et inconvénients**

20. Plaident en faveur de tels comités, leur réalisme et leur autorité. Conscients de l'ensemble de ces facteurs qui commandent le comportement des Etats et des obstacles qui rendent parfois plus difficile le respect par les Parties de leurs obligations, ils peuvent mieux comprendre et apprécier les efforts accomplis ainsi que le concours qu'il conviendra d'apporter aux Etats pour les aider à satisfaire à leurs obligations. Ils bénéficient en outre d'une autorité

importante liée au fait qu'ils représentent les Etats, et de la possibilité qui pourrait, dans certains cas, leur être offerte d'avoir recours aux sanctions prévues par la charte de l'organisation à laquelle ils appartiennent.

21. En contrepartie, la nature politique de ces comités est à l'origine d'une des principales critiques qui leur est apportée. Ils pourraient céder à la tentation d'apprécier le comportement des Etats non pas uniquement sur la base de critères objectifs, mais plutôt en fonction de facteurs politiques et idéologiques. Cette situation a donné lieu autrefois, aux Nations Unies, aux critiques portant sur le double standard utilisé pour examiner le comportement des Etats selon qu'ils appartenaient à tel ou tel groupe d'Etats. Ils risquent ensuite de céder au "complexe du précédent", c'est-à-dire à la crainte propre à chaque Etat devant l'adoption d'une position de voir celle-ci se retourner un jour contre ses intérêts.

#### - Le mécanisme des traités de minorités (1919-1920)

22. Ce type de contrôle avait été retenu par le seul système spécialement consacré à la protection des minorités, celui de la Société des Nations. Il faut se rappeler que l'impossibilité pratique à laquelle se heurtait la Conférence de Paris au lendemain de la première guerre mondiale pour procéder à un redécoupage territorial cohérent de l'Europe, compte tenu aux difficultés liées à la multiplicité des nationalités, allait déboucher sur la répartition de certains peuples entre des Etats nouvellement créés ou ayant fait l'objet d'accroissements territoriaux. Pour préserver l'intangibilité des nouvelles frontières et prévenir les tentatives de sécession, les Puissances Alliées avaient jugé nécessaire de protéger les minorités nouvelles en contraignant ces Etats à prendre des engagements spécifiques à l'égard de celles placées sous leur juridiction. Les différents traités de paix conclus entre 1919 et 1920, dits encore "traités de minorités" ont donc assujéti certains Etats à un certain nombre d'obligations envers leurs minorités.

23. Outre l'énoncé d'obligations très précises pesant sur ces Etats à l'égard de leurs minorités, c'est surtout le système de garantie des droits mis au point par ces traités qu'il convient de rappeler car, **pour la première fois dans l'histoire, il est revenu à une organisation internationale, la Société des Nations, d'assurer la protection des groupements minoritaires.**

24. C'est avec le plus grand soin que le Conseil de la Société des Nations s'est acquitté de cette tâche. Si le droit de saisir le Conseil n'était reconnu qu'aux Etats qui en faisaient partie, la rigueur de cette solution était atténuée par la mise en place d'une **procédure de pétition** permettant non seulement aux membres des minorités mais aussi aux Etats non membres du Conseil d'appeler l'attention des Etats habilités à saisir le Conseil, sur la violation par un Etat de ses obligations.

25. Une procédure d'examen des pétitions relativement complexe, mais qui peut à bien des égards servir d'exemple, avait été instituée. Lorsqu'une pétition était adressée au secrétariat général de la Société des Nations, celui-ci procédait à un examen préalable de sa recevabilité. Une fois cette dernière établie, la pétition était soumise à un "**Comité des Trois**", dénommé

de la sorte parce que composé de représentants de trois Etats membres du Conseil. La composition du Comité variait selon les pétitions examinées et la rotation des membres du Conseil y était assurée. Ce Comité des Trois était chargé d'établir les faits et de déterminer s'il y avait ou non lieu de saisir le Conseil.

26. Le système a - au départ du moins - plutôt bien fonctionné puisque pas moins de 150 Comités des Trois furent mis en place entre 1921 et 1929. Dans la plupart des cas, les discussions menées avec les représentants de l'Etat concerné ont abouti à un règlement satisfaisant des problèmes soulevés. Il faut en effet noter que le caractère secret de la procédure devant le Comité constituait un moyen de pression non négligeable en faveur d'une solution acceptable par tous. L'Etat avait, en effet, intérêt à accepter une issue qui ne l'exposait pas à la publicité liée à l'intervention du Conseil. Dès 1930, le système commença à donner pour des raisons politiques des signes de faiblesses. D'une part, les Etats liés par les traités de minorités estimèrent que le système de protection mis en place par le Conseil avait permis à celui-ci d'outrepasser ses pouvoirs de contrôle et de s'immiscer dans leurs affaires intérieures. Mais surtout ils estimèrent particulièrement injuste que leur soient imposées des obligations auxquelles échappaient les membres de la Société des Nations non concernés par les traités de minorités et qui pourtant connaissaient eux aussi de réelles difficultés en matière de minorité. A ces raisons de fond s'ajouta une raison conjoncturelle mais décisive: l'exploitation systématique par l'Allemagne de la question minoritaire à des fins expansionnistes. L'arrivée des nazis au pouvoir sonnera le glas du système de contrôle.

27. Les remèdes aux inconvénients d'une politisation trop importante ont souvent été recherchés dans une indépendance plus grande du Comité par rapport aux Etats Parties. C'est la raison pour laquelle les comités mis en place sont fréquemment composés d'experts indépendants.

## 2. Les comités d'experts

28. L'indépendance dans la fonction n'empêche toutefois pas les Etats de peser plus ou moins sur la désignation des membres. Si certains comités - comme ceux de l'OIT- sont désignés par d'autres organes principaux de la même organisation, nombre d'entre eux sont désignés par la collectivité des Etats contrôlés. C'est notamment le cas en matière des droits de l'homme. Mais une fois la désignation effectuée, l'essentiel réside dans l'indépendance de la fonction, garantie par des incompatibilités et des immunités appropriées.

### - Avantages et inconvénients

29. Les avantages de cette indépendance résultent de la **compétence des experts et de l'expérience qu'ils peuvent acquérir en la matière, de l'efficacité et surtout de l'objectivité des décisions rendues, délivrés qu'ils sont du souci de ménager les susceptibilités étatiques.** En revanche, les experts peuvent ne pas apprécier à leur juste valeur les obstacles politiques qui entravent l'action des Etats ou ne pas pouvoir mesurer l'aide dont aurait besoin un Etat de bonne foi pour se conformer aux obligations qu'il a contractées. En toute occurrence, le prestige moral que pourrait tirer un comité de son indépendance et de son impartialité n'a jamais empêché un Etat de mauvaise foi de contester la décision qui le

condamne. Aussi a-t-on toujours jugé nécessaire de renforcer l'autorité du comité en lui conférant la possibilité de saisir l'organe politique créé dans le cadre de la convention de manière à ce que puissent être utilisés les moyens de pression ou les sanctions prévus par la convention.

#### - Modalités du contrôle

30. **L'étendue des compétences dévolues aux comités d'experts dépend avant tout de l'intensité du contrôle mis en place.** La plupart des conventions intervenues en droit de l'homme a recours à **un système de contrôle par voie de rapports, qui impose aux Etats contrôlés de remettre à un comité un rapport à intervalles réguliers sur les mesures prises pour son application.** Après examen du rapport, le comité présente ses observations et formule des recommandations. Ce système de rapports s'accompagne généralement d'une faculté reconnue aux autres Etats Parties, parfois même aux personnes privées, de saisir le comité lorsqu'ils constatent une violation de la convention concernée. Dans ce dernier cas, l'acceptation de l'Etat est nécessaire.

31. Ce système de rapport présente plusieurs avantages. La durée de la procédure permet aux Etats d'adapter progressivement leur législation en fonction du déroulement du contrôle, puisque chaque cycle d'examen dure plusieurs mois, voire plusieurs années, et que les démarches complémentaires (demandes de renseignements et exceptionnellement enquêtes) qui peuvent être effectuées auprès des Etats étendent le contrôle sur deux ou plusieurs cycles. L'impact psychologique d'un tel mécanisme de contrôle ne doit pas non plus être négligé. A chaque examen, les gouvernements se sentent tenus, pour montrer qu'ils sont soucieux de respecter leurs engagements internationaux et pour éviter les reproches de leur opinion ou de l'opinion internationale, d'annoncer une ou plusieurs réformes sur un ou plusieurs points des recommandations qui lui ont été adressées.

32. Il n'en demeure pas moins qu'il ne s'agit là que d'un mécanisme qui n'entraîne pas d'obligation précise, dans la mesure où les observations, recommandations ou avis formulés par le comité d'experts ou l'organe politique intervenant en amont ne revêtent aucune force contraignante. En cela le mécanisme est peu dissuasif. Il faut également regretter qu'un tel dispositif ne laisse aucune place aux individus qui ne peuvent pas à leur initiative mettre en oeuvre le mécanisme ou témoigner devant l'organe de contrôle. S'y opposent à la fois la souveraineté de l'Etat qui ne permet pas à ses sujets d'échapper à sa juridiction pour accéder directement à une instance internationale, et les intérêts politiques du gouvernement qui pourraient être menacés d'accusations émanant forcément de groupes opposants. Certaines conventions ont toutefois prévu que les particuliers puissent être invités à fournir des renseignements sur la manière dont les Etats exécutent leurs obligations, mais il s'agit là d'hypothèses tout à fait exceptionnelles.

#### - Le mécanisme CSCE

33. Suite à l'accélération de l'histoire due à l'effondrement des partis communistes dans les pays de l'Europe de l'Est et aux poussées nationalistes qui ont resurgi sur leurs ruines, la Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe s'est préoccupée de trouver des solutions aux problèmes minoritaires. C'est ainsi que la Conférence qui s'est tenue en juin 1991 à Copenhague a précisé les droits à reconnaître aux diverses minorités nationales. Pour

parfaire le système et garantir l'application effective de ces droits, la Conférence de Moscou (septembre-octobre 1991) est venue élargir le mécanisme de garantie de la dimension humaine et consolider les engagements de Copenhague en renforçant le mécanisme de prévention déjà mis en place à la Conférence de Vienne (novembre 1986-janvier 1989). Si ce mécanisme a une portée extrêmement large, il ne fait aucun doute que la prévention des conflits pouvant surgir entre un Etat et ses minorités nationales constitue un terrain privilégié de son action.

34. **Le mécanisme de prévention des conflits** mis en place lors de la Conférence de Moscou est fondé sur le dialogue et la coopération interétatique et doit aboutir à régler à l'amiable des questions sensibles avant que celles-ci ne dégèrent en conflit ouvert. Il s'agit donc d'un mode de règlement politique des différends, à vrai dire complexe, et qui est confié à un comité d'experts disposant de pouvoirs importants.

35. **En premier lieu**, un Etat qui connaît sur son territoire des difficultés à propos d'une question relevant de la dimension humaine dispose de la faculté, spontanément ou à la demande d'un autre Etat participant<sup>3</sup>, de demander l'assistance d'une **Mission d'experts** de la CSCE, constituée au plus de trois experts indépendants, pour les examiner ou pour contribuer à les résoudre. Dans ce cas, c'est à l'Etat invitant qu'il revient de choisir le ou les experts sur une liste constituée par l'ensemble des Etats participants<sup>4</sup> et de convenir avec la Mission du mandat exact de celle-ci. Dans l'accomplissement de sa tâche, la Mission pourra recueillir toutes les informations nécessaires et, s'il y a lieu, exercer ses bons offices et sa médiation dans le but de favoriser le dialogue et la coopération entre les parties. L'Etat invitant pourra éventuellement lui confier d'autres tâches comme celle de mener des enquêtes ou d'effectuer des consultations, de manière à proposer des solutions permettant de faciliter le respect des engagements souscrits dans le cadre de la CSCE. Au terme de son mandat, la Mission d'experts expose ses observations à l'Etat invitant<sup>5</sup> qui communique aux autres Etats participants, par le canal de l'institution de la CSCE, les observations de la Mission et les mesures qu'il envisage de prendre. Les observations de la mission, et les commentaires éventuellement formulés par l'Etat invitant, pourront être discutés par le Comité de Hauts Fonctionnaires ou le Comité permanent qui étudiera les suites éventuelles à donner.

---

<sup>3</sup> A la demande de tout Etat participant, le Comité de Hauts Fonctionnaires ou le Comité permanent peut aussi décider de constituer une mission d'experts ou de rapporteurs de la CSCE.

<sup>4</sup> Chacun des Etats Parties est tenu de présenter six experts choisis parmi des personnalités éminentes ayant de préférence une expérience dans le domaine de la dimension humaine et des minorités, offrant toutes les garanties d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions.

<sup>5</sup> La Mission d'experts doit soumettre ses observations aussi rapidement que possible, de préférence dans le délai de trois semaines qui suit sa constitution. L'Etat invitant dispose quant à lui d'un délai de deux semaines pour transmettre les observations de la Mission ainsi qu'un descriptif des mesures qu'il entend prendre pour y répondre, aux autres Etats participants (Document issu de la Conférence de Rome 1993, paragraphe 7).

36. Comme dans le cadre de la Société des Nations, il est prévu que les travaux de la Mission restent confidentiels tant qu'ils n'ont pas été portés à l'attention du Comité de Hauts Fonctionnaires afin de ménager les chances d'un règlement discret quoiqu'efficace du problème. Dans cette optique, la menace de donner à l'affaire une publicité constitue une arme non négligeable destinée à provoquer un assouplissement de la position de l'Etat concerné.

37. **En deuxième lieu**, lorsqu'un Etat participant a demandé à un autre Etat d'inviter une Mission et que cet Etat n'a pas constitué celle-ci dans un délai de dix jours après que cette demande lui ait été faite, ou estime que la Mission d'experts a échoué à résoudre la difficulté en cause, il peut avec le soutien d'au moins cinq autres Etats demander la constitution d'une **Mission de rapporteurs** de la CSCE, le nombre de rapporteurs devant s'élever au plus à trois<sup>6</sup>. Dans ce cas, il revient au ou aux rapporteurs de la CSCE d'établir les faits, de faire un rapport et de formuler un avis sur les solutions possibles à la question soulevée. Le rapport est ensuite remis dans les deux semaines à l'Etat ou aux Etats concernés et, à moins que tous les Etats concernés n'en conviennent autrement, à l'institution de la CSCE. L'Etat requis présente ses observations concernant le rapport. Comme précédemment, rapports et observations formulées par l'Etat requis sont ensuite transmis dans les deux semaines à tous les Etats participants et le Comité de Hauts Fonctionnaires ou le Comité Permanent pourra décider des suites éventuelles à donner. La confidentialité du rapport sera elle aussi de mise jusqu'à ce que les travaux du Comité prennent fin.

38. **La troisième procédure** se rapproche de la précédente et concerne le cas d'un Etat participant qui estime qu'il existe dans un autre Etat participant un risque particulièrement grave que les dispositions de la CSCE concernant la dimension humaine ne soient pas respectées. Dans cette hypothèse bien particulière, l'Etat participant peut, avec l'appui d'au moins neuf autres Etats, demander la constitution d'une Mission de rapporteurs qui fonctionnera selon les modalités décrites ci-dessus.

39. L'intérêt du système institué par la Conférence de Moscou réside dans la possibilité de contraindre un Etat qui refuse de constituer une Mission d'experts à se soumettre au mécanisme de prévention du litige, alors qu'en principe le processus de règlement des litiges repose sur l'acceptation des Etats. En cela, il constitue une avancée certaine, qui mérite d'être soulignée. Il a également pour mérite de remettre en cause le principe du consensus nécessaire pour déclencher le mécanisme, principe qui se révélait de plus en plus paralysant pour dénouer les situations de crise.

---

<sup>6</sup> Le ou les Etats requérants peuvent choisir sur la liste d'experts un rapporteur de la CSCE. L'Etat requis peut, s'il le désire, désigner un autre rapporteur sur la liste. Dans ce cas, les deux rapporteurs désignés, qui ne peuvent être ni résidents, ni ressortissants de l'un des Etats concernés, ni avoir été inscrits sur la liste par l'un des Etats concernés, désignent d'un commun accord et sans retard un troisième rapporteur sur la liste. Dans le cas où ils ne parviendraient pas à un accord dans un délai de huit jours, un troisième rapporteur répondant aux mêmes conditions sera choisi sur la liste par le membre du rang le plus élevé de l'organe de la CSCE désigné par le Conseil.

40. On notera que ce système combine le recours à un comité d'experts et le recours à un organe politique, c'est-à-dire qu'il conjugue l'avantage d'une expertise indépendante et l'autorité attachée à l'intervention d'un organe politique, ce qui est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit d'un système de prévention des conflits, domaine qui appelle l'intervention du politique.

Les Etats participants ont décidé à la Conférence d'Helsinki (1992) de compléter ce mécanisme par la mise en place d'un instrument de prévention des conflits au stade le plus précoce possible. **Le Haut Commissaire pour les minorités nationales** a pour mission de déclencher le plus tôt possible une "alerte rapide" et si besoin est d'engager "une action rapide" lorsque des tensions liées à des problèmes de minorités nationales seront susceptibles de dégénérer en conflit dans la zone de la CSCE. Après avoir enquêté sur le terrain et entendu les parties directement en cause, le Haut Commissaire est chargé de présenter un rapport au Président en exercice contenant ses constatations, les résultats de son action et ses conclusions, qui sera ensuite transmis au Comité de Hauts Fonctionnaires.

**- Les mécanismes de contrôle prévus au sein de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)**

41. Différents mécanismes sont prévus au niveau de l'OIT pour assurer le contrôle des conventions ratifiées en son sein. La base de tout contrôle international étant la réunion de renseignements sur les mesures prises par les Etats au regard de leurs obligations, la Charte de l'OIT a prévu dès l'origine l'obligation des Etats de fournir à intervalles réguliers des rapports sur l'application des conventions ratifiées (article 22 de la Charte de l'OIT), ainsi d'ailleurs que sur les conventions non ratifiées et sur les recommandations<sup>7</sup>. Les rapports sont examinés par deux commissions créées à cet effet, la **Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations** et la **Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence** et sont adoptés par la **Conférence Internationale du Travail**. C'est donc un contrôle à trois niveaux qui est prévu dans le cadre de l'OIT, fondé sur le dialogue entre Etats, experts, représentants des syndicats d'employeurs et de travailleurs et organes de l'OIT.

42. **En premier lieu**, intervient la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, composée de personnalités jouissant d'une compétence technique reconnue et d'une complète indépendance. Cette indépendance est d'ailleurs marquée par le fait que les experts sont nommés non par les gouvernements des Etats dont ils sont les ressortissants<sup>8</sup>, mais par le Conseil d'administration sur la proposition du Directeur général

---

<sup>7</sup> Cette obligation n'intervient qu'à la demande du Conseil d'administration du BIT. Le Conseil d'administration choisit chaque année un nombre limité de textes présentant un intérêt actuel et demande à chaque Etat de fournir à leur sujet, sur la base de formulaires qu'il adopte, les informations prévues par la Charte de l'OIT.

<sup>8</sup> On a pu observer que certains Etats ont eu de mal à admettre que la désignation d'experts porte sur des personnes qu'ils ne proposent pas eux-mêmes. On notera également que certains experts hésitent à défendre un point de vue différent de celui de l'Etat dont ils sont les ressortissants. De telles difficultés, si elles ont perturbé le fonctionnement de la Commission, ont malgré tout été surmontées.

du BIT. Sa mission consiste au vu des rapports, à examiner la compatibilité des pratiques et des législations nationales avec les dispositions des conventions conclues sous les auspices de l'OIT et les obligations mises à la charge des Etats par la Charte de l'OIT. Dès lors qu'il lui apparaît que l'exécution de ses obligations par un Etat n'est pas satisfaisante, la Commission présente des "observations" qui seront publiées dans un rapport qu'elle élabore. Il lui est également possible d'adresser aux gouvernements concernés des "demandes" qui sont directement communiquées au gouvernement intéressé pour qu'il y réponde dans son prochain rapport. Ce n'est que si le gouvernement ne répond pas ou ne prend pas les mesures appropriées dans un délai raisonnable, que la Commission peut décider de soulever la question dans une observation qui fera l'objet d'une publication dans son rapport. Cette méthode, a priori complexe, vise à n'inclure dans le rapport de la Commission que les cas les plus délicats d'inexécution et présente l'avantage de permettre à l'Etat visé de s'expliquer et de rectifier sa situation avant que la question ne soit rendue publique.

43. La mission des experts est toute différente lorsqu'il s'agit d'examiner les rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations. La Commission est simplement chargée de procéder à des études d'ensemble sur la situation existant dans les pays dont émanent les rapports et d'exposer les difficultés auxquelles peuvent se heurter l'application des textes considérés.

44. C'est en deuxième lieu la Conférence Internationale du Travail qui est saisie du résumé des rapports des différents Etats et du rapport de la Commission d'experts. Depuis 1926, elle désigne une commission spéciale, la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence, composée de représentants de gouvernements et d'organisations nationales d'employeurs et de travailleurs. La Commission invite les Etats à apporter des explications sur les difficultés signalées par la Commission d'experts et sur les mesures qu'ils ont prises ou qu'ils envisagent de prendre pour le surmonter. A partir des réponses fournies par les Etats s'engage un débat souvent très serré, les représentants des travailleurs et des employeurs intervenant avec vigueur au sujet de la manière dont les conventions sont mises en oeuvre, soit dans leur propre Etat, soit dans d'autres. La Commission élabore un rapport résumant les débats et retraçant les conclusions auxquelles elle est parvenue, rapport qui est ensuite transmis à la Conférence en séance plénière. C'est en troisième lieu la Conférence qui est appelée à discuter du rapport et à l'adopter.

45. Différentes études visant à tester l'efficacité du système de contrôle ont été entreprises tant par la Commission d'experts que par la doctrine. Elles ont révélé le côté positif du contrôle mis en place, puisque celui-ci a conduit dans de nombreux cas à l'élimination des divergences constatées entre les conventions ratifiées et les pratiques et législations nationales. En même temps que ces progrès, de nombreux cas de divergences ont aussi été constatés, dont certains d'assez longue durée. Le rôle préventif du mécanisme a été souligné, en ce qu'il a pu inciter les Etats à étudier sérieusement et à adopter, avant de ratifier une convention, les mesures nécessaires à son application.

46. Parallèlement au contrôle régulier d'office fondé sur la présentation par les Etats de rapports, un système de contrôle général fondé sur des "réclamations et des plaintes a été établi. D'un côté, en vertu des articles 24 et 25 de la Charte constitutive de l'OIT, des réclamations peuvent être soumises par des organisations d'employeurs ou de travailleurs contre un Etat membre qui, à leur avis, "n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante

l'exécution d'une convention à laquelle ledit membre a adhéré". Il est prévu que la réclamation soit examinée par un comité de trois membres du Conseil d'administration du BIT. Le Conseil d'administration dispose de la faculté d'inviter le gouvernement mis en cause à faire une déclaration en la matière. Il peut ensuite décider de rendre publiques la réclamation et la réponse obtenue. La technique des réclamations est peu fréquemment utilisée par les organisations d'employeurs et de salariés.

47. Les plaintes constituent quant à elles, la procédure la plus formelle de l'OIT (article 26 à 34 de la Charte de l'OIT). Elles peuvent être déposées par tout Etat membre contre un autre Etat membre qui, à son avis, "n'assurerait pas de manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre aurait ratifiée", mais aussi par le Conseil d'administration soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence. Lorsqu'une plainte est déposée, le Conseil d'administration du BIT peut désigner une commission d'enquête qui, à l'issue de ces travaux, doit présenter un rapport contenant ses constatations sur tous les points de fait permettant de préciser la portée de la contestation, ainsi que ses recommandations quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au plaignant. Les Etats concernés sont tenus de signifier dans un délai de trois mois s'ils acceptent ou non les recommandations de la commission d'enquête et dans la négative, s'ils souhaitent soumettre le différend à la Cour Internationale de Justice. Celle-ci se prononce en dernier ressort. Malgré l'importance que les auteurs de la Charte constitutive de l'OIT avaient accordé aux procédures de plainte et de réclamations, celles-ci n'ont pas connu le succès escompté.

48. D'autres mécanismes sont organisés dans des cas spécifiques comme le contrôle fondé sur l'enquête et la médiation dans le cadre de la liberté syndicale.

#### **- Le mécanisme de la Charte sociale européenne**

49. On notera également la complexité du système de contrôle de la Charte sociale européenne. Comme précédemment, le mécanisme fait intervenir à la fois un Comité d'expert indépendants et des organes de nature politique, à savoir le sous-comité du Comité social gouvernemental et le Comité des Ministres. A la différence du précédent, il s'effectue à trois niveaux.

50. La Charte a en effet organisé un système de rapports périodiques destiné à assurer sa mise en oeuvre. Les rapports sont en premier lieu examinés par un **Comité d'experts indépendants** qui rédige un rapport contenant ses conclusions. Les experts sont désignés par le Comité des Ministres sur une liste de candidats proposés par les Parties contractantes. Ils doivent être choisis en raison de leur "intégrité" et être reconnus pour leurs compétences dans les matières sociales internationales" (article 25). Un observateur de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) assiste à titre consultatif à ses délibérations (article 26).

51. Les conclusions du Comité d'experts, jointes aux rapports soumis par les Etats et aux observations et informations fournies par les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs invitées à se faire représenter au sous-comité du Comité social gouvernemental, sont ensuite communiqués au **Sous-comité du Comité social gouvernemental** qui présente au Comité des Ministres un rapport contenant ses conclusions (article 27). Le Sous comité du Comité social gouvernemental est, à la différence du Comité d'experts, un organe de nature politique qui comprend un représentant de chacune des Parties contractantes. Il peut

néanmoins bénéficier d'une assistance technique puisqu'il doit inviter "deux organisations internationales d'employeurs et deux organisations internationales de travailleurs, au plus, à envoyer, à titre consultatif, des observateurs à ses réunions". Il pourra en outre "appeler en consultation deux représentants au plus, d'organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe sur des questions pour lesquelles elles sont particulièrement qualifiées" (article 27 al. 2). L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe reçoit également les conclusions du Comité d'experts et formule un avis sur ces conclusions à l'intention du Comité des Ministres (article 28).

52. En dernier lieu, il revient au **Comité des Ministres**, sur la base du rapport du Comité gouvernemental et après avoir consulté l'Assemblée parlementaire, d'adresser toutes recommandations nécessaires à chacune des parties contractantes (article 29).

53. L'efficacité du mécanisme de contrôle a été largement remise en cause, par l'Assemblée parlementaire notamment, et les critiques dont il fit l'objet ont conduit à la modification du mécanisme. Il est vrai que l'Assemblée parlementaire avait demandé, à plusieurs reprises et avec beaucoup d'insistance, que le Comité des Ministres exige de certains Etats une meilleure application de la Charte. Elle contestait également la politique du Comité des Ministres qui consistait à adresser des recommandations d'ordre général à tous les Etats, plutôt que des actes individualisés. Le Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne tient compte de ces critiques et a tenté d'y remédier en renforçant l'indépendance des experts et en élargissant les compétences dévolues aux organes politiques.

54. S'agissant des experts, leur nombre minimal est accru puisqu'il est fixé à neuf. Ceux-ci devraient être désormais élus par l'Assemblée parlementaire à la majorité des voix exprimées, sur une liste d'experts proposés par les Parties. Ils devront en outre être de la plus haute intégrité et détenir une compétence reconnue dans les matières sociales internationales, mais aussi nationales<sup>9</sup>. L'indépendance des experts a en outre été renforcée par un mécanisme d'incompatibilité destiné à garantir l'objectivité de leurs appréciations. Il est ainsi prévu que "durant tout l'exercice de leur mandat, ils ne pourront assumer de fonctions incompatibles avec les exigences d'indépendance, d'impartialité et de disponibilité inhérentes à ce mandat" (article 25 al. 4 du Protocole portant amendement à la Charte). Enfin, pour éviter les pressions politiques dont ils pourraient être l'objet, il a été décidé qu'ils ne pouvaient être rééligibles qu'une seule fois (article 25 al. 2 du Protocole portant amendement à la Charte).

55. Le **Comité gouvernemental**, qui se substitue au Sous-comité du Comité social gouvernemental, voit, quant à lui, ses compétences élargies. Il est d'une manière générale chargé de préparer les décisions du Comité des Ministres. Mais il doit aussi sélectionner, à la lumière des rapports du Comité d'experts indépendants et des Parties contractantes, et sur la base de considérations de politique sociale et économique, les situations qui devraient à son

---

<sup>9</sup> Le nombre exact des membres sera fixé par le Comité des Ministres. "Les membres du comité sont élus pour une période de 6 ans et sont rééligibles une fois. Les membres du comité siègeront à titre individuel. Durant tout l'exercice de leur mandat, ils ne pourront assumer de fonctions incompatibles avec les exigences d'indépendance, d'impartialité et de disponibilité inhérentes à ce mandat" (article 25 nouveau).

avis faire l'objet de recommandations à l'adresse de chaque partie contractante. Il est également chargé de présenter au Comité des Ministres un rapport qui sera rendu public. Enfin, le Comité gouvernemental peut soumettre au Comité des Ministres des propositions visant à ce que des études sur des questions sociales ou sur des articles de la Charte soient entreprises.

56. Le Comité des Ministres intervient quant à lui en dernier ressort. Le Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne prévoit sa compétence pour adopter, à la majorité des deux tiers des votants<sup>10</sup>, une résolution portant sur l'ensemble du cycle de contrôle et contenant des recommandations individuelles à l'encontre des parties contractantes concernées (article 28 du Protocole portant amendement à la Charte ).

#### **- Le mécanisme du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques**

57. Le système du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques est, lui, entièrement orienté vers le contrôle du respect du Pacte. C'est ainsi que les auteurs du Pacte adopté en 1966 par l'Assemblée Générale des Nations Unies ont pensé assurer l'effectivité du respect par les Etats de leurs obligations conventionnelles par la mise en place d'un **Comité des droits de l'homme** formé de personnalités indépendantes par rapport aux Etats<sup>11</sup>, l'hétérogénéité des systèmes politiques des Etats faisant obstacle à la constitution d'une juridiction internationale ayant compétence en matière de droits de l'homme. On faisait confiance aux vertus dissuasives d'une telle procédure et on escomptait que l'autorité morale du Comité serait suffisante pour amener les Etats à tenir compte de ses constatations et des indications fournies par sa jurisprudence et ses rapports. On peut noter toutefois que dans un certain nombre de cas pourtant dramatiques, les constatations du Comité n'ont pas été suivies d'effet.

58. L'essentiel des compétences du Comité réside dans l'**examen des rapports présentés par les parties "sur les mesures qu'ils auront arrêtées et qui donnent effet aux droits reconnus dans le Pacte et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits"** (Pacte, article 1er al. 1). Il est vrai que progressivement le Comité a élaboré des règles pour faciliter aux Etats la rédaction des rapports ce qui a permis d'affiner le contrôle. Toutefois les compétences du Comité restent limitées en ce qu'il n'a aucun pouvoir pour vérifier le contenu des rapports, notamment en entreprenant des enquêtes. Tout au plus les experts peuvent-ils adresser des questions aux représentants des Etats dont le rapport est discuté. Mais ces questions et ces demandes d'explications sont essentielles dans la procédure car elles permettent de faire ressortir les difficultés liées à l'application du pacte et d'attirer sur elles l'attention de l'Assemblée Générale des Nations Unies ainsi que d'autres Etats Parties au Pacte (Pacte, article 40 al. 4).

---

<sup>10</sup> Seules les Parties contractantes ont le droit de participer au vote.

<sup>11</sup> Le Comité des droits de l'homme est composé de 18 membres élus par les Etats Parties. Ils siègent toutefois à titre individuel.

59. Le Pacte prévoit aussi un **mécanisme de communications étatiques** qui permet à des Etats Parties au Pacte de signaler la violation par un autre Etat de ses obligations conventionnelles (Pacte, article 41). Toutefois, la ratification du Pacte ne suffit pas pour donner compétence au Comité pour connaître de ces communications étatiques. Encore faut-il que l'Etat ait souscrit une déclaration en ce sens (Pacte, article 41, al. 1). De plus, cette procédure n'a pu être utilisée qu'à partir du moment où dix Etats parties au Pacte avaient effectué la déclaration facultative.

60. Enfin, le Protocole facultatif au Pacte, adopté le même jour que le Pacte, prévoit la possibilité pour les Etats de reconnaître la compétence du Comité pour recevoir et examiner des **communications émanant de particuliers** relevant de leur juridiction et qui prétendent être victime par cet Etat de la violation de l'un des droits consacrés par le Pacte. La seule condition mise à la saisine du Comité par les particuliers est que les voies de recours interne aient été épuisées.

61. Il faut reconnaître que le système mis en place par le Pacte pour l'examen des communications étatiques ou individuelles n'est guère contraignant pour les Etats. Lorsqu'il est saisi, le Comité, après avoir vérifié que les conditions de recevabilité sont remplies, se limite à préparer un rapport relatant les faits et l'accompagne d'observations orales et écrites des parties. Il s'agit là en temps normal de la fin de la procédure. Néanmoins, le Comité peut désigner, avec l'assentiment des parties intéressées, une Commission de conciliation ad hoc chargée d'étudier le problème sous tous ses aspects et de rechercher une solution amiable. La Commission soumet au Président du Comité un rapport avec ses constatations sur les points de fait ainsi que ses conclusions. Si les parties au litige n'acceptent pas la solution proposée, l'échec de la tentative de conciliation peut être signalée à l'Assemblée Générale des Nations Unies dans le rapport annuel du Comité des droits de l'homme. Une procédure quasi identique est applicable pour l'examen des communications individuelles.

**- Le mécanisme issu de la proposition de Convention pour la protection des minorités nationales élaborée par la Commission pour la démocratie par le droit**

62. Dans le cadre européen, les auteurs de la proposition de la Convention pour la protection des minorités élaborée par la Commission de la démocratie par le droit (dite encore Commission de Venise) ont eux aussi préféré, pour assurer le respect des engagements résultant pour les parties de l'application de la Convention, à l'intervention d'un juge le contrôle exercé par un comité d'experts indépendants et siégeant à titre individuel, dont le rôle est à certains égards comparable à la Commission européenne de droits de l'homme. Il revient en effet d'après l'article 18 du projet à un "**Comité européen pour les minorités**" d'assurer

le respect des engagements pris par les Etats Parties à la convention. Les membres de ce Comité, en nombre égal à celui des parties (article 19), seraient élus par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une liste de candidats proposés par les délégations nationales à l'Assemblée consultative (article 20)<sup>12</sup>.

63. Le mécanisme de contrôle réalise un **compromis entre celui mis en place, au sein de l'ONU, par le Pacte international sur les droits civils et politiques ainsi que celui mis au point dans le cadre de la Convention européenne de Droits de l'Homme**. Il est lui aussi fondé sur l'obligation pour les Etats Parties de présenter au Comité des rapports sur les mesures prises afin de donner effet aux droits des minorités reconnus par la convention et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits (article 24 al. 1). Le Comité est chargé de transmettre ces rapports avec ses observations au **Comité des Ministres** lequel pourra adresser toutes les recommandations nécessaires aux parties concernées (article 24 al.2 et 3). Un premier rapport devrait être présenté dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de l'Etat concerné. Les suivants le seront tous les trois ans ou à la demande du Comité.

64. Comme dans le cadre de la Convention européenne des Droits de l'Homme et du Pacte, la possibilité de requêtes étatiques (article 25) et individuelles après épuisement des voies de recours interne<sup>13</sup> (article 26) est prévue, à condition toutefois que les Etats aient accepté par une délibération expresse la compétence du Comité à cette fin (articles 25 et 26). Les auteurs ont en effet estimé à juste raison que si la saisine avait revêtu un caractère obligatoire, certains Etats auraient été dissuadés de ratifier la Convention. Les pouvoirs du Comité sont toutefois plus étendus que ceux conférés au Comité des droits de l'homme de l'ONU. Le Comité doit d'abord chercher à concilier les parties (article 28). En cas d'échec de la tentative de règlement à l'amiable, le Comité adopte un rapport dans lequel il établit les faits, constate éventuellement la violation des dispositions de la Convention et formule des recommandations (article 29). Le rapport est ensuite transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, à l'Etat ou aux Etats intéressés, ainsi qu'au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres dispose alors de la faculté de prendre toutes les mesures qu'il estime appropriées pour faire respecter les dispositions de la Convention (article 30).

65. Si l'apport de la Commission de Venise en ce qui concerne la liste des droits à reconnaître aux minorités a été jugé très positif par la doctrine, certains ont pu cependant déplorer la faiblesse du mécanisme de garantie mis en place, en estimant que le système de rapports n'était pas suffisamment contraignant pour les Etats, et en notant que les requêtes étatiques ou individuelles n'étaient possibles qu'après acceptation des Etats. Mais ces critiques

---

<sup>12</sup> En ce qui concerne les qualifications des membres du Comité, ils doivent être choisis parmi des personnalités connues pour leur compétence ou ayant une expérience dans le domaine des droits de l'homme.

<sup>13</sup> Dans ce cas, le Comité peut être saisi par toute personne physique mais aussi par tout groupe de particuliers, toute organisation internationale non gouvernementale représentative des minorités, qui se prétend victime d'une violation par une partie des droits reconnus par la présente Convention.

ne paraissent pas réalistes en l'état actuel de la question. La Commission de Venise ne désirait pas proposer un système de contrôle parfait, mais qui resterait de l'ordre de l'utopie. Elle a souhaité aller jusqu'à l'extrême limite de ce qui lui semblait acceptable dans la société internationale actuelle. Il est d'ailleurs vraisemblable que ce système pêche plus par son ambition que par sa timidité.

66. Mais l'inconvénient majeur du projet est d'instituer en Europe un organe qui vient se superposer à ceux déjà existant au niveau du Conseil d'Europe ou de la CSCE, ce qui risquerait malgré les précautions prises par les auteurs du projet de convention<sup>14</sup>, de conduire à des divergences de jurisprudence qui pourraient être exploitées en fonction de leurs intérêts par les Etats concernés.

#### **- Le mécanisme de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires**

67. Un mécanisme de rapport est également organisé dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Il se fonde sur un système de rapports périodiques rédigés par les Etats Parties sur la politique poursuivie pour réaliser les objectifs la Partie II de la Charte et sur les mesures qu'ils ont été amenés à prendre en application des dispositions de la Partie III qu'ils ont acceptées.

68. Le **Comité d'experts**, composé d'un membre pour chaque partie, est chargé d'examiner les rapports présentés par les différentes parties et de préparer sur la base de ces rapports un rapport général à l'attention du **Comité des Ministres**. Le rapport général est accompagné des observations formulées par les Parties et des recommandations suggérées par le Comité d'experts au Comité des Ministres en vue de la préparation de toute recommandation de ce dernier à une ou plusieurs parties (article 16 al. 3 et 4). Bien qu'une publication automatique des rapports ait été envisagée dans un souci de transparence, il a finalement été convenu que, puisqu'ils pouvaient comporter des recommandations adressées par le Comité des Ministres aux Etats, celui-ci devait avoir le soin d'apprécier cas par cas dans quelle mesure il convenait de les publier.

69. Si les requêtes individuelles ou interétatiques ne sont pas admises devant le Comité d'experts, des organismes ou associations légalement établis dans une Partie<sup>15</sup> peuvent néanmoins attirer l'attention de Comité sur des questions relatives aux engagements pris par les Etats dans le cadre de la Convention (article 16, al. 2). L'initiative de ces organismes est

---

<sup>14</sup> Cf l'article 30 du projet de Convention qui précise que "la présente Convention ne peut être interprétée comme limitant ou dérogeant aux compétences des organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme ou aux obligations assumées par les Parties en vertu de cette Convention". En conséquence, le Comité ne pourra pas s'occuper de questions mettant en cause la Convention européenne des Droits de l'Homme soulevée dans les procédures en instance devant lui, de même qu'il ne pourra pas formuler d'interprétation des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

<sup>15</sup> Il s'agit d'éviter que des groupements qui ont leur siège hors de la Partie concernée par la Charte puissent utiliser le système de suivi prévu par celle-ci pour susciter des dissensions au sein des parties.

toutefois réduite dans la mesure où le Comité d'experts n'a la faculté de tenir compte dans la rédaction du rapport général des informations recueillies qu'après avoir consulté la Partie intéressée. Il leur reste toutefois la faculté de soumettre des déclarations quant à la politique suivie par une Partie, conformément à la partie II de la Charte.

### **C. Les mécanismes de suivi**

70. Certaines conventions ont préféré recourir à un simple mécanisme de suivi destiné à "suivre" la mise en oeuvre de la Convention et à recueillir toutes les informations nécessaires à cet effet. Un tel mécanisme se rencontre généralement dans les conventions qui ne créent pas d'obligations directement invocables par les particuliers mais qui comprennent simplement des "normes programmatoires" qu'il est donc difficile de contrôler. En conséquence, un tel mécanisme ne cherche pas tellement à sanctionner un Etat qui viendrait à manquer à l'un des objectifs fixés par la Convention, mais plutôt à l'encourager à exécuter correctement ses engagements<sup>16</sup>.

#### **- Avantages et inconvénients**

71. La prudence et la sagesse commandent cette solution: plutôt que d'instaurer un système de contrôle mal accepté par les Etats et qui pourrait justifier leur non-adhésion à la Convention concernée, il est préférable d'établir un système plus souple qui permette d'obtenir une amélioration - même partielle ou même à long terme - de leur comportement. Ce type de mécanisme présente en effet l'avantage d'être fondé sur la bonne foi des Etats: l'adaptation de leur comportement à la ligne de conduite fixée par la Convention est présumé. Il s'agit simplement de leur laisser le temps d'adapter leur législation aux objectifs fixés par la Convention et de surmonter les difficultés d'ordre politique, juridique ou matérielle qu'ils rencontrent.

#### **- Le mécanisme de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel**

72. La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel met en place un mécanisme de suivi peu contraignant pour les Etats dans la mesure où le Comité instauré ne dispose que d'une simple compétence consultative.

73. Le Comité comprend un représentant et un suppléant par Partie à la Convention. Il est néanmoins prévu que tout Etat membre du Conseil de l'Europe qui n'est pas Partie à la Convention a le droit de se faire représenter au Comité et que tout Etat non membre du Conseil de l'Europe puisse être invité, par une décision du Comité prise à l'unanimité à, se faire représenter par un observateur à l'une de ses réunions (article 18).

---

<sup>16</sup> Le vocabulaire est révélateur: bien qu'il s'agisse malgré tout d'un mécanisme de contrôle, on lui préfère le terme, d'"évaluation" des résultats de tel ou tel programme ou encore de "suivi" de telle ou telle recommandation.

74. Les pouvoirs du Comité sont particulièrement restreints puisqu'un système de rapports n'est même pas prévu. Les seules compétences dont dispose le Comité sont constituées par la possibilité de faire des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'application de la Convention ou de l'amender et peut formuler un avis sur toute proposition d'amendement. Il peut en outre exprimer un avis sur toute question relative à l'application de la Convention; encore faut-il qu'il soit saisi d'une demande d'une Partie en ce sens (article 19).

75. La classification des mécanismes présentés ci-dessus repose sur l'intensité du contrôle exercé sur les Etats Parties à la Convention. Il est évident que d'autres classifications auraient pu être retenues, qui tiendraient compte du moment où le contrôle est effectué (a priori: cas de la CSCE ou a posteriori: cas de la Convention européenne des Droits de l'Homme), des modalités de saisine du Comité (requêtes étatiques, requêtes individuelles) mais aussi de la nature de l'obligation contrôlée. Le système mis en place par la Charte sociale européenne mérite à ce dernier égard de retenir l'attention.

76. S'agissant des dispositions acceptées par les Parties, ces dernières s'engagent à présenter au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe un rapport biennal, relatif à l'application des dispositions de la Partie II (article 21). Mais ce qui fait l'originalité du système concerne les obligations non acceptées, ni au moment de la ratification ou de l'approbation, ni par une notification ultérieure. A l'égard de ces obligations, les Parties sont également tenues de présenter des rapports au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à des intervalles appropriés et sur la demande du Comité des Ministres. Les Parties seront ainsi invitées à s'expliquer sur les raisons pour lesquelles elles n'ont pas accepté les obligations en cause.

77. Un contrôle de ce type permet de mesurer la distance qui sépare la situation interne de l'Etat de celle qui correspondrait à l'application exacte de la norme. Il est plus précisément destiné à inciter l'Etat à accepter une norme qu'il a jusqu'ici écartée, en lui démontrant que son acceptation est possible puisque son droit interne fait apparaître qu'il répond déjà en partie aux exigences auxquelles elle est subordonnée. Il peut également permettre de faire ressortir les raisons qui ont jusqu'ici dissuadé l'Etat d'accepter la norme afin, soit de l'aider à surmonter ces difficultés, soit de proposer des amendements à la convention pour en simplifier l'application.

78. A vrai dire, il ne s'agit pas tellement d'un mécanisme de contrôle mais plutôt d'un mécanisme de promotion destiné à étendre le champ d'application de la Charte et à renforcer son autorité. On comprend dès lors qu'un tel contrôle, puisqu'il ne peut être efficace que s'il est approfondi et parce qu'il ne respecte pas le principe d'égalité des Etats face à la règle de droit, puisse jouer non pas de façon systématique, mais sur des textes sélectionnés par l'organe de contrôle. Il revient en effet dans le cadre de la Charte sociale européenne au Comité des Ministres de déterminer "à des intervalles réguliers, à propos de quelles dispositions ces rapports seront demandés et quelle sera leur forme" (article 22).

## **II. Le choix d'un mécanisme destiné à assurer la mise en oeuvre d'une convention-cadre en matière de minorités nationales**

### **A. La non-pertinence d'un contrôle juridictionnel**

79. Comme on l'a vu, le choix d'un mode de contrôle ou de suivi dépend de différents facteurs. Le premier tient compte de la nature des normes contrôlées. Seules des normes comportant une obligation d'action ou d'abstention formulée avec précision peuvent être soumises au contrôle d'un juge. La précision des normes permet en effet au juge de les apprécier sans encourir le risque de s'ériger en législateur international.

80. Un mécanisme juridictionnel du type de celui mis en place par la Convention européenne des Droits de l'Homme semble donc en l'espèce inapproprié dès lors que l'objectif fixé à la convention-cadre est principalement de fixer des normes définissant un programme d'action pour les Etats, ne créant aucun droit subjectif pour les individus, et dont la mise en oeuvre serait exclusivement assurée par les Etats concernés. Pour qu'un contrôle juridictionnel soit possible, il faudrait au moins que les objectifs soient précis et qu'un calendrier fixant la date à laquelle ces objectifs devraient être atteints soit établi afin que la violation de l'obligation puisse être constatée.

81. En outre, la mise en place d'un mécanisme juridictionnel fait courir le risque majeur de permettre le développement d'une jurisprudence qui pourrait entrer en conflit avec celle des organes de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme.

82. Le recours au mécanisme de contrôle mis en place par la Convention européenne des Droits de l'Homme pourrait néanmoins être envisagé dans le cas où les droits reconnus aux minorités dans le cadre de la convention-cadre auraient un contenu identique à ceux inscrits dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, notamment dans le futur protocole additionnel consacré aux droits culturels. Dans ce cas, une clause de la convention-cadre devrait préciser que celle-ci ne porte en rien atteinte à la compétence des instances de la Convention européenne dans la mesure où il y a identité entre les droits garantis par le protocole et ceux garantis par la convention.

83. En revanche, il paraît difficile de soumettre les Etats non membres du Conseil de l'Europe à la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme car on les voit mal accepter la compétence d'une juridiction qui ne comporterait pas de juge de leur nationalité. Il faudrait donc construire un système spécifique du type de celui mis en place par la **Convention européenne sur l'immunité des Etats**. Celle-ci prévoit en effet, pour assurer son application, la mise en place d'un tribunal spécifique, composé des membres de la Cour européenne des droits de l'homme auxquels s'ajouteraient pour chaque Etat non membre du Conseil de l'Europe une personne désignée par cet Etat avec l'accord du Comité des Ministres.

84. Mais il ne faut pas se cacher que la création d'une juridiction spéciale s'avère délicate en droit international. Il ne suffit pas de déterminer sa composition, encore faut-il prévoir les modalités de sa saisine, notamment par les particuliers, et fixer l'étendue de sa compétence. Il ne sera certainement pas facile pour les parties contractantes de trouver un accord sur ces points. Serait-ce possible qu'il ne pourrait s'agir que d'une faculté offerte aux parties et que le recours des particuliers constituerait une option supplémentaire.

85. Le choix d'un mécanisme de contrôle plus souple apparaît mieux adapté à la mise en oeuvre des normes qui se bornent à définir un programme d'action pour le Etats, comme celles que l'on envisage d'inclure dans la convention-cadre en cours d'élaboration.

**B. L'instauration possible de mécanismes de contrôle ou de suivi dans une convention-cadre relative à la protection des minorités nationales**

**1. Intérêt et modalités d'un mécanisme de contrôle**

86. Divers mécanismes de contrôle peuvent être envisagés dans le cadre de la convention qui est en préparation. Leurs modalités et leur intensité dépendront de l'accord qui pourra être trouvé quant à la portée du contrôle.

87. Le **système de rapport** paraît particulièrement bien convenir pour assurer le contrôle de la mise en oeuvre de normes "programmatoires". Il permet effectivement au comité chargé de l'examen du rapport de connaître l'état des législations internes, de constater au fil des rapports successifs les efforts effectués par chaque partie, au niveau de sa législation interne, pour parvenir aux objectifs fixés par la convention.

88. Le système ne devrait donc pas paraître en lui même trop contraignant pour les Etats Parties. D'une part, la convention ne les astreint pas, pour reprendre une distinction classique, à une obligation de résultat mais à une simple obligation de moyen, c'est-à-dire qu'ils ne s'engagent pas à obtenir un résultat déterminé et immédiat mais simplement à mettre tous les moyens nécessaires en oeuvre pour parvenir à ce résultat. Or les rapports sont un des moyens les plus adaptés pour vérifier le respect de cette obligation. Les Etats Parties peuvent d'autre part procéder à l'adaptation de leur législation interne selon les modalités qui leur conviennent et au rythme qu'ils choisissent pour surmonter les obstacles de toutes sortes qu'ils sont susceptibles de rencontrer. Le système de rapport ne porte pas atteinte à cette liberté.

89. Le caractère incitatif du système doit également être noté. L'idée fondamentale d'un contrôle par voie de rapport est que l'objectif principal n'est pas de constater les manquements des Etats mais simplement de les encourager au vu des observations ou des recommandations qui lui sont faites, à améliorer leur comportement. On constate en outre que les gouvernements, pour montrer combien ils sont soucieux de respecter les engagements internationaux qu'ils ont souscrits et pour éviter d'encourir les reproches de l'opinion internationale, éprouvent fréquemment la nécessité d'annoncer, au début de chaque cycle d'examen des rapports, les mesures qu'ils s'appêtent à prendre pour se mettre en conformité avec les objectifs de la convention.

90. Enfin, à la différence du contrôle juridictionnel qui concerne seulement les cas soumis au juge, le contrôle exercé est systématique et porte sur la mise en oeuvre de l'ensemble des dispositions de la convention. Pour cette raison d'ailleurs, le contrôle par voie de rapport s'avère bien souvent plus efficace quant à l'ampleur du contrôle que le contrôle exercé par voie juridictionnelle.

91. La nature de l'organe ou des organes chargés d'examiner les rapports soulève un certain nombre de questions. Un comité qui serait composé de représentants des Etats Parties agissant sur instruction de ces derniers, peut-il être envisagé dans une matière aussi sensible politiquement que celle des minorités? Il sera certainement difficile au départ qu'un accord puisse se réaliser au sein de ce comité, tant les conceptions en matière de minorité sont diverses d'un Etat à un autre. Mais progressivement pourrait s'établir en son sein un consensus sur les mesures à adopter pour garantir le mieux possible, au vu des objectifs de la convention, les droits des minorités.

92. La solution d'un comité composé d'experts indépendants pourrait aussi être également envisagée en l'espèce. Il serait alors nécessaire de préciser que les membres du comité siègent à titre individuel, ce qui constituerait un gage de leur indépendance et de leur impartialité. Resterait alors à déterminer la manière dont les experts pourraient être désignés. A l'examen des diverses conventions conclues dans le domaine des droits de l'homme, on s'aperçoit qu'il revient traditionnellement aux Etats Parties de présenter des candidats<sup>17</sup> et à la collectivité des Etats contrôlés de les désigner. Rares sont les cas où un autre organe intervient dans la désignation des experts. Citons toutefois l'exemple du comité d'experts institué dans le cadre de la Charte des langues régionales ou minoritaires<sup>18</sup>: bien que présentés par les Etats Parties, les experts sont eux nommés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Les solutions envisageables pourraient être la désignation des experts par un des organes du Conseil de l'Europe à condition que soient associées à la désignation les Etats parties non membres du Conseil ou par la collectivité des Etats Parties.

93. Le nombre d'experts peut varier en fonction de diverses considérations. L'exigence d'efficacité pratique suppose que l'effectif du Comité ne soit pas trop important, l'efficacité politique exige, elle, que toutes les sensibilités soient représentées. La solution retenue par diverses conventions qui consiste en la désignation d'un seul expert par Partie contractante apparaît donc ici comme parfaitement réaliste. Un nombre plus restreint est également envisageable, mais il faudra prévoir que les diverses sensibilités seront représentées et, en la matière, il n'est pas aisé de définir ces sensibilités.

---

<sup>17</sup> Si parfois chaque Etat est appelé à présenter plusieurs candidats (trois à la Commission européenne, deux au Comité des droits de l'homme), parfois il n'est appelé qu'à en présenter un (Commission de la discrimination raciale).

<sup>18</sup> La Charte sociale européenne avait initialement prévu que les experts seraient désignés, au vu d'une liste d'experts proposée par les Etats Parties, par le Comité des Ministres. Le Protocole portant amendement de la Charte sociale est revenu sur cette disposition et prévoit qu'il revient à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe de les élire à la majorité des voix exprimées.

94. En ce qui concerne les qualifications des membres de ce comité, une formule du type CSCE pourrait être retenue. Ces experts seront des personnalités éminentes, ayant de préférence une expérience dans le domaine des droits de l'homme et plus particulièrement dans celui des droits des minorités, et présentant toutes les garanties d'impartialité dans l'exercice de leur fonction<sup>19</sup>.

95. Le réalisme suggère toutefois que l'on allie l'efficacité politique à l'efficacité technique et que l'on combine en conséquence le système d'un comité de représentants des Parties contractantes avec celui d'un comité d'experts indépendants. A cet égard, le modèle de la Charte sociale européenne peut servir d'exemple.

96. Interviendrait **en premier lieu** un comité d'experts chargé d'examiner les rapports qui lui sont présentés à intervalles réguliers. Un délai de deux ans semble constituer un intervalle raisonnable dans la mesure où ce délai laisse effectivement aux Etats concernés le temps d'améliorer leur législation en fonction des recommandations qui leur ont été faites.

97. Le rôle du comité d'experts consistera donc à examiner les rapports qui lui sont présentés à intervalles réguliers<sup>20</sup>. Au vu de ces rapports, le comité sera plus particulièrement chargé d'apprécier la conformité des législations, réglementations et pratiques nationales avec le contenu des obligations découlant de la convention cadre. Pour remplir au mieux la mission qui lui est impartie et pour remédier aux lacunes souvent constatées au niveau des rapports étatiques, le comité d'experts devrait disposer de la faculté de demander aux Etats Parties de lui fournir des informations ou des précisions complémentaires.

Il lui reviendra de formuler des observations et de suggérer des propositions de recommandations destinées à inciter les parties concernées à assurer la mise en conformité de leur législation interne avec les objectifs de la convention.

On reconnaîtra également au comité d'experts la faculté de soumettre des propositions afin que puissent être entreprises des études sur des questions touchant aux minorités ou sur les difficultés de mise en oeuvre des normes posées par la convention.

98. **En second lieu**, un comité des Hautes Parties contractantes, composé d'un représentant par Etat, serait chargé d'examiner le rapport du comité d'experts et les recommandations qu'il contient. Deux solutions sont alors possibles: soit constituer ce comité à un niveau élevé et lui donner le dernier mot en matière de contrôle, soit, comme dans le cas de la Charte sociale, charger ce comité de faire rapport à un organe politique de niveau plus important.

---

<sup>19</sup> Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE paragraphe 3 voir aussi le document issu de la quatrième réunion du Conseil de la CSCE, paragraphe 6.

<sup>20</sup> Une durée de deux ans semble constituer un intervalle raisonnable dans la mesure où ce délai laisse effectivement le temps aux Etats concernés d'adapter leur législation.

99. Dans le premier cas, le comité pourrait formuler lui-même des observations ou adresser des recommandations individuelles aux Parties concernées. L'efficacité du système envisagé reposera sur l'autorité et le poids politique dont disposera le comité. Il serait essentiel, si cette solution était retenue, que le comité soit composé de membres nommés à un niveau suffisamment élevé pour que les observations ou les recommandations formulées puissent bénéficier d'une autorité qui garantirait que les travaux du comité soient suivis d'effets concrets. La possibilité de publier les rapports est importante et constitue une arme à l'égard des Etats, qui ne sont guère désireux de subir des critiques au sein de leur opinion ou de l'opinion internationale à la suite de la publication d'un rapport.

100. **Une deuxième solution pourrait être théoriquement envisagée.** Il reviendrait simplement au comité des Hautes Parties contractantes, composé d'experts gouvernementaux, de préparer les décisions d'un organe politique suffisamment prestigieux, comme par exemple le Comité des Ministres. A la lumière des rapports du comité d'experts indépendants et du comité des Parties contractantes, cet organe politique serait appelé à sélectionner les situations qui devraient, à son avis, faire l'objet de recommandations à l'adresse de chaque partie contractante concernée. Il présenterait un rapport qui serait rendu public. L'intervention d'un organe politique tel que le Comité des Ministres donnerait un poids politique plus important aux recommandations formulées par les comités. Comme dans la Charte sociale européenne, le Comité des Ministres disposerait du soin de formuler lui-même les recommandations individuelles à l'adresse des parties contractantes concernées (article 28) ou de décider de la publicité à donner au rapport général rédigé par les experts au vu des rapports fournis par les Etats participants.

101. **Cette solution n'en soulève pas moins une difficulté essentielle.** Elle pose le problème des Etats non membres du Conseil de l'Europe et qui de ce fait ne pourront participer aux travaux du Comité des Ministres. En outre, dans la mesure où tous les membres du Conseil ne deviendront pas Parties à la convention, la participation des membres non parties au Comité des Ministres pourrait être difficilement acceptable par les Parties non membres. On pourrait envisager que le Comité des Ministres, délibérant en tant qu'organe ad hoc de la convention, puissent s'adjoindre des représentants des parties non membres avec voix délibérative et que les membres non parties ne disposent que du statut d'observateur.

102. Cependant cette formule est compliquée. Est-il bien utile de créer trois niveaux de contrôle alors qu'il suffirait, pour atteindre le résultat recherché, de donner une autorité politique suffisante au second niveau ?

103. **En définitive, une solution faisant appel à un comité d'experts indépendants suivi d'un comité des Hautes Parties contractantes, siégeant au niveau ministériel lorsqu'il adopte rapport et recommandations pourrait donner satisfaction.**

104. Se pose aussi le problème du rôle joué par les groupes minoritaires ou les organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine des minorités. A l'évidence, et pour être crédible dans l'opinion internationale et auprès des minorités, un tel mécanisme devrait être fondé sur la participation active des minorités elles-mêmes ou des organisations

non gouvernementales. La mise en place d'un système de collaboration pose malgré tout des difficultés difficilement surmontables. S'agissant d'un mécanisme qui n'est pas destiné à régler des conflits ni même à les prévenir, il ne peut être envisagé de leur reconnaître la possibilité de saisir les comités par voie de requêtes individuelles.

105. Si la convention contient des normes qui créent des droits subjectifs pour des individus ou des groupes, un système de pétition adressé aux organes de contrôle peut être prévu. C'était la formule souhaitée par la Commission de Venise. Mais est-elle acceptable par les parties?

106. Dans le cas de normes programmatoires, les comités peuvent être autorisés à entendre des représentants des minorités ou d'organisations non gouvernementales spécialement qualifiées dans le domaine des minorités, afin de les éclairer dans l'élaboration de leurs rapports. Mais se pose à nouveau la question délicate de la définition de la minorité nationale sur laquelle achoppent tous les travaux déjà entrepris en ce domaine. On sait en effet que, devant les difficultés de l'entreprise et les dissensions existante au sein des Etats, les différents instruments internationaux intervenus dans le domaine des minorités ont renoncé à une définition de ce terme (ONU, CSCE). Il est vrai qu'il n'est pas nécessaire de définir la notion de minorité. Il suffit de laisser le comité libre à cet égard. Ceci étant, on a le choix entre prévoir l'intervention des minorités ou ne rien dire. Si on ne prévoit pas cette possibilité, on doit penser que les minorités interviendront de toute façon et qu'il appartiendra au comité de prendre position quant à la portée à accorder à cette intervention.

107. Il ne faut pas se dissimuler que la mise en place d'un système fondé sur un contrôle technique qui se double d'un contrôle politique risque de ne pas rencontrer une adhésion générale. On sait à cet égard que déjà le mécanisme de contrôle mis en place par la proposition de convention élaborée par la Commission de Venise, qui repose lui aussi sur un système de contrôle technique et politique, encourt le reproche de porter une atteinte trop importante à la souveraineté des Etats. Il est vrai toutefois que ce mécanisme était accompagné d'un mécanisme de règlement des litiges largement ouvert aux Etats et aux particuliers. C'est surtout la sensibilité politique qui s'attache au problème des minorités qui explique que les Etats soient peu enclins à accepter un contrôle, aussi peu sévère soit-il.

## 2. Intérêt et modalités d'un mécanisme de suivi

108. Pour ne pas heurter de front la sensibilité des Etats et pour ménager les chances de ratification de la convention, une solution plus acceptable par les parties doit donc être envisagée à titre subsidiaire. Pour qu'une convention produise ses effets, surtout lorsqu'elle comprend des normes programmatoires, il est indispensable qu'elle comprenne au moins un mécanisme de suivi destiné à assister les Etats dans la mise en oeuvre de la convention et à recueillir toutes les informations nécessaires à cet objet. Un mécanisme de suivi constitue donc le complément indispensable de toute convention posant des normes programmatoires.

109. Le mécanisme de suivi envisagé devrait s'organiser autour d'un **comité consultatif** composé d'un représentant par Partie contractante et désigné par cette dernière. Pour encourager les adhésions à la convention et pour élargir le champ d'application des normes fixées par la convention, le comité pourrait être ouvert aux Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas parties à la convention: ils devraient disposer du droit de se faire

représenter au comité par un observateur. En ce qui concerne les Etats non membres du Conseil de l'Europe et qui ne sont pas parties à la convention, on pourrait envisager que le comité permette, dans des cas appropriés, qu'ils soient représentés également par un observateur.

110. Bien évidemment, l'efficacité des travaux du comité suppose que soient prises en compte parmi les considérations qui guident le choix des représentants, leurs qualifications dans le domaine des minorités.

111. Simplement destiné à encourager les Etats à adapter leur comportements aux normes posées par la convention, le comité ne disposera que de compétences consultatives. Celles-ci pourront varier en fonction de l'importance et de l'autorité que l'on entend accorder au comité.

112. **Les compétences minimales du comité pourraient être les suivantes:**

- **faire des propositions générales en vue de faciliter et d'améliorer l'application de la convention par les Etats membres;**
- **réexaminer régulièrement les dispositions de la convention et recommander les amendements nécessaires aux Parties contractantes;**
- **donner un avis, à la demande d'une partie, sur toute question relative à l'application de la convention dans son droit interne.**

113. A cette liste minimale, peuvent s'ajouter d'autres compétences, comme l'organisation d'échanges d'expériences entre les Etats, la collecte des informations sur les législations en matière de minorité, la possibilité d'effectuer des études...

114. Le comité serait convoqué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Il se réunirait au moins une fois par an et en tout cas chaque fois qu'un tiers des parties en demanderait la convocation. A l'issue de chacune de ses réunions, le comité rédigerait un rapport sur ses travaux et sur le fonctionnement de la convention. Ce rapport serait adressé aux Parties contractantes.

115. **En conclusion**, dès lors que l'on estime que le contrôle juridictionnel n'est pas adapté, trois hypothèses sont envisageables:

- I. Un système de contrôle fondé sur des rapports périodiques examinés par un comité d'experts indépendants faisant rapport à une instance politique;
- II. Un système de contrôle fondé sur des rapports réguliers examinés par une instance politique;
- III. Un comité de suivi.

Il convient de noter que dans le cas où l'on retiendrait la formule I ou II, le rôle joué par le comité de suivi (donner des avis à la demande des parties, formuler des recommandations générales, proposer des amendements à la convention, mener des études, etc...) pourrait être attribué aux instances politiques ou d'experts retenues dans les formules I et II.

## RESUME

### Il résulte de cette étude

1. que compte tenu des normes qu'il est envisagé d'inclure dans la convention-cadre, un système de contrôle juridictionnel ne serait pas adapté et qu'en outre, même s'il l'était, il semble difficilement acceptable par les Etats;
2. que le système le plus perfectionné que l'on puisse envisager repose sur l'examen régulier de rapports par un comité d'experts indépendants lequel ferait rapport à un comité de représentants des Hautes Parties contractantes qui adopterait un rapport contenant des recommandations. Le comité pourrait, le cas échéant, être autorisé à demander des renseignements complémentaires aux Etats et à recevoir des informations et des contributions des organismes représentatifs des minorités;
3. que l'on pourrait limiter le système exposé ci-dessus à l'examen de rapports réguliers par un comité composé de représentants des Hautes Parties contractantes;
4. qu'enfin, si ces systèmes paraissaient trop contraignants, il suffirait de limiter le contrôle à l'instauration d'un comité de représentants des Hautes Parties contractantes chargé de suivre la mise en oeuvre de la convention en donnant des avis à la demande des parties sur l'interprétation de la convention et en formulant des recommandations générales (sans lien avec une situation particulière).