



Strasbourg, 10 juin 1994
<k:\4MEET\cahmin.14>

Restricted
CAHMIN (94) 14 rev.



COE056943

**COMITE AD HOC POUR LA PROTECTION DES
MINORITES NATIONALES
(CAHMIN)**

**PROPOSITIONS CONCERNANT
L'AVANT-PROJET DE CONVENTION-CADRE POUR
LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES (CAHMIN (94) 12)**

- proposition de la délégation autrichienne
- propositions de la délégation bulgare
- propositions de la délégation hongroise
- propositions de la délégation norvégienne
- propositions de la délégation portugaise
- propositions de la délégation roumaine
- propositions de la délégation slovaque
- Propositions de la délégation suédoise
- propositions de la délégation suisse
- propositions de la délégation turque
- propositions du CDCC

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Propositions de la délégation autrichienne	3
Propositions de la délégation bulgare	5
Propositions de la délégation hongroise	6
Propositions de la délégation norvégienne	10
Propositions de la délégation portugaise	12
Propositions de la délégation roumaine	16
Propositions de la délégation slovaque	20
Propositions de la délégation suédoise	21
Propositions de la délégation suisse	22
Propositions de la délégation turque	24
Propositions du CDCC	26

Propositions de la délégation autrichienne

Lors de l'élaboration des principes généraux pour la protection des minorités nationales, il conviendrait de faire la distinction entre le principe en tant que tel et son application. Etant donné la grande diversité des situations des minorités nationales, il conviendrait d'admettre que les principes communs de la protection des minorités soient appliqués de manière différenciée selon les cas.

Art. 5, par. 2: Jusqu'à présent, les termes "conformément aux exigences d'une société démocratique" apparaissent entre parenthèses. La délégation autrichienne est, dans son ensemble, opposée à cette précision et souhaite qu'elle soit maintenue entre parenthèses.

Art. 8, par. 2: L'Autriche est attachée au principe de l'utilisation des langues minoritaires devant les autorités administratives et devant les autorités judiciaires. Le présent article, qui prévoit leur utilisation uniquement devant les autorités administratives semble être contraire au principe de l'égalité devant la loi et de l'équité des lois. La délégation autrichienne préférerait une version simplifiée de cet article, qui pourrait être ainsi libellé:

"Les Parties s'engagent à garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit d'utiliser tant oralement que par écrit la langue minoritaire dans leurs rapports avec les autorités administratives et judiciaires et de recevoir de ces autorités des communications dans cette langue.

Les Parties s'engagent à veiller à l'application de ce principe, si nécessaire en ayant recours à des interprètes ou à la traduction de textes sans en imposer les coûts à l'individu, notamment dans les régions d'implantation traditionnelle et substantielle de personnes appartenant à une minorité nationale et où l'utilisation habituelle de la langue minoritaire justifierait que les autorités administratives et judiciaires de ces régions l'utilisent également."

Les art. 12 et 13 prévoient l'enseignement de et dans la(les) langue(s) minoritaire(s) dans les établissements privés et publics. Encore une fois, un tel principe ne semble pas compatible avec le principe de l'égalité devant la loi et de l'équité des lois.

La délégation autrichienne propose pour ces deux articles l'énoncé suivant:

"Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire et de recevoir un enseignement dans cette langue.

Les Parties s'engagent à faire appliquer ce principe dans les établissements d'enseignement public et les établissements scolaires privés subventionnés par l'Etat."

L'art. 15 offre une ébauche de définition de ce qu'est une minorité nationale. Quoique comprenant fort bien l'intention qui sous-tend cet article, nous estimons que le présent article nécessite d'être révisé afin d'éviter tout malentendu.

Chapitre III: L'Autriche considère que la création d'un mécanisme de contrôle de la mise en oeuvre des engagements, qui serait composé d'experts gouvernementaux compétents pour traiter des problèmes juridiques liés à l'application de la convention-cadre, est un élément nécessaire et indispensable pour en assurer la bonne marche.

Art. D: L'Autriche n'est guère disposée à reconnaître la "jurisprudence" de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Art. I: L'Autriche reconnaît qu'aucune réserve aux principes de la protection individuelle ne doit être admise. Toutefois, s'agissant de la mise en oeuvre de ces principes, une importante marge de manoeuvre devrait être laissée aux Etats, car la situation des minorités nationales varie considérablement ne serait-ce qu'à l'intérieur d'un même pays. Les experts autrichiens proposeront en temps utile d'autres solutions envisageables à ce propos.

Propositions de la Délégation bulgare

Il conviendrait d'ajouter au préambule les paragraphes suivants:

"Considérant que toute différence ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, n'entraîne pas nécessairement l'appartenance à une minorité nationale;

Reconnaissant que différentes politiques peuvent être adoptées à l'échelle nationale pour la mise en oeuvre de la présente Convention, faute d'une définition universellement reconnue de l'expression de minorité nationale;

Article 5:

Il conviendrait d'ajouter le paragraphe 3 suivant:

"Les Parties s'engagent à encourager, le cas échéant, la création d'organisations et de mouvements pluri-ethniques intégrationnistes et tout autre moyen de supprimer les barrières entre groupes ethniques et à empêcher tout ce qui pourrait conduire à des affrontements fondés sur des différences ethniques, religieuses ou linguistiques."

Article 19:

Il conviendrait d'ajouter le paragraphe 3 suivant:

"Les Parties coopéreront pour traiter de questions relatives aux personnes appartenant à une minorité, notamment grâce à l'échange d'informations et de leurs expériences, afin de promouvoir la compréhension et la confiance mutuelles.

Article nouveau à insérer entre les articles C et D:

"Les Parties s'efforceront d'étendre, dans la mesure du possible, l'application des principes énoncés dans la présente Convention aux personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques ou à une minorité culturelle régionale implantée sur leur territoire depuis fort longtemps."

Article nouveau à introduire entre les articles C et D:

"Les Parties s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que, dans les régions où des personnes appartenant à une minorité nationale représentent la majorité de la population, les principes énoncés dans la présente Convention s'appliqueront tant aux personnes appartenant à la majorité nationale qu'aux autres minorités nationales."

Propositions de la délégation hongroise

La délégation hongroise propose d'insérer

[dans le Préambule] après: "Prenant en compte les engagements relatifs à la protection des minorités nationales contenus dans le document de Copenhague et dans d'autres documents de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe",

Tenant compte de la Déclaration de Vienne du Conseil de l'Europe,

Conscients de la complémentarité des instruments juridiques et politiques du Conseil de l'Europe régissant les domaines particulièrement importants pour la promotion de l'identité culturelle des minorités,

Tenant compte de la jurisprudence et de la pratique internationales pertinentes,

Considérant que le droit des personnes appartenant à des minorités à la protection de leur identité et en particulier le droit de pratiquer leur langue dans la vie privée ou publique constitue un droit imprescriptible, conformément aux principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, et conformément à l'esprit de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe;

(avant: "Résolus à créer des obligations juridiques précisant les principes qu'il convient de respecter pour assurer la protection effective des minorités nationales et des droits des personnes qui appartiennent à ces dernières au sein des Etats membres et des autres Etats européens qui adhéreront au présent instrument,")

dans l'article 14:

après "Les Parties favoriseront la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant" *par tous les moyens nécessaires de l'administration publique. A cet égard, une attention particulière est portée sur les principes de la décentralisation et de l'autonomie locale pour que, le cas échéant, les collectivités régionales et locales puissent apporter leur contribution.*

Explication: cf. le document du sommet de Vienne: "La création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire à la participation de tous à la vie publique. A cet égard, une contribution importante doit être apportée par les collectivités régionales et locales."

dans le chapitre III:

a. La délégation hongroise est en faveur d'un mécanisme de contrôle, de préférence composé d'experts indépendants. Le travail des experts pourrait se fonder sur le contrôle des rapports présentés régulièrement par les Etats. Lors de l'examen, la commission pourra être

habilité à utiliser d'office toutes les informations dont elle dispose, y compris les mémorandums éventuels des minorités concernés. (Vu que, outre certains droits, la convention-cadre stipule essentiellement des principes juridiques, ces mémorandums éventuels sont classifiés en tant que communication, information, etc. et non pas de plainte *stricto sensu*.) La commission pourra proposer au Comité des Ministres d'adresser des recommandations. *Grosso modo*, le système de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

La délégation hongroise accueillerait favorablement d'autres propositions visant à renforcer le mécanisme de contrôle, éventuellement par des engagements optionnels.

b. La délégation hongroise estime qu'il serait opportun d'instituer un mécanisme d'avis consultatifs donnés par la Cour européenne des droits de l'homme pour garantir l'interprétation adéquate des termes juridiques des droits de l'homme. Ceci présenterait aussi une cohérence logique avec l'actuel article D: "Les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention qui ont leur pendant dans la Convention européenne des droits de l'homme et ses Protocoles, ainsi que la clause restrictive prévue à l'article 20, seront interprétés conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence des organes institués par celle-ci."

Formule proposée:

a. La Cour européenne des droits de l'homme peut, à la demande du Comité des Ministres (qui donnerait suite à l'initiative de l'organe de contrôle institué par la Convention-cadre), donner des avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation et l'applicabilité des droits découlant des principes énoncés par la présente convention entre communautés coexistantes.

b. Ces avis ne peuvent porter sur les questions faisant l'objet d'un différend juridique de deux Etats, sauf avec leur consentement.

c. La décision du Comité des Ministres de demander un avis à la Cour est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité.

d. La Cour décide si la demande d'avis présentée par le Comité des Ministres relève de sa compétence consultative.

e. L'avis de la Cour est motivé.

f. Si l'avis n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion individuelle.

g. L'avis de la Cour est transmis au Comité des Ministres.

explication: La délégation hongroise estime que l'institution des avis consultatifs compléterait logiquement la Convention-cadre. Le texte proposé sous a est très proche à la formulation des Protocoles II et XI, c-g est mot-à-mot identique avec la formulation du Protocole XI. Il est

vrai que jusqu'ici, le Protocole II n'a pas été utilisé. Toutefois, le protocole XI a repris le texte en l'insérant sous les articles 46-48. La proposition des avis consultatifs ne veut point cacher un quasi-recours. La formulation proposée exclut clairement cette hypothèse d'une part par la détermination des avis éventuels, d'autre part par le filtrage: l'organe le propose (si on décide de le mettre en place), mais le Comité des Ministres décide sur l'importance et l'opportunité avant la saisine et la formulation.

La convention-cadre contient plusieurs fois des formulations identiques à celles de la CEDH. Les avis consultatifs garantiraient que l'interprétation de termes de la Convention-cadre puisse suivre l'interprétation de la CEDH. C'est pourquoi les avis consultatifs sont les meilleurs moyens de garantir l'applicabilité de l'article D.

Il est vrai que les formules du Protocole II ne sont pas très claires. Le souci des pères conceptuels était à l'époque d'éviter que

- une procédure engagée par la requête individuelle soit contrecarrer par l'avis consultatif, et
- qu'une affaire réelle d'un tel Etat puisse être déferée aux instances de Strasbourg, qui n'a accepté ni la requête individuelle, ni la compétence facultative de la Cour.

Ces motifs n'empêchent pas d'instituer un lien organique entre la Convention-cadre et la Cour. Le Comité des Ministres reste toutefois le maître de jeu du dépôt de la demande d'avis. Cette institution comporte des réponses aussi aux soucis de ceux qui essaient de renforcer les garanties que les droits applicables dans la protection des minorités n'enfreignent pas les droits de l'homme de ceux qui n'appartiennent pas à cette minorité.

Chapitre IV

Article A:

- au lieu: en particulier ceux des membres de la majorité et des autres minorités
... et les droits d'autrui, *en particulier les droits de l'homme des individus et les principes protégeant les autres minorités.*

Proposition d'un article C bis:

En attendant qu'un code plus complet de la protection des minorités nationales, ethniques ou linguistiques puisse être édicté, [les Hautes Parties contractantes jugent opportun de constater que] dans les cas non compris dans les dispositions de la présente convention, les minorités restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis [entre nations civilisées], du patrimoine et du destin historique communs des nations européennes, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique.

explication

Le texte proposé répète de près la fameuse clause Martens des Conventions de La Haye de 1907, dont les pays représentés dans le CAHMIN, donc dans le Conseil de l'Europe sont parties contractantes.

"En attendant qu'un Code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes jugent opportun de constater que dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique".

L'article C bis ne contredit pas à l'article C, mais elle la complète, même si l'article C est aussi une formule traditionnelle. (Il est à remarquer que la clause Martens a été reprise dans les codifications ultérieures du droit humanitaire).

L'article C se base sur le droit positif conventionnel ou législatif.

L'article C bis fait référence aussi aux exigences éthiques (cf. l'importance des références à la tolérance dans la Convention-cadre!). Elle indique aussi qu'elle ne considère pas cette codification comme étant d'un instrument complet. Elle a une importance entre autres dans le cas où la préparation et surtout l'entrée en vigueur du Protocole additionnel des droits dans le domaine culturel seront ralentis. En plus tandis que l'article C part du principe du maintien des formes particulières de la protection nationale ou internationale, l'article C bis complémentaire réintroduirait l'approche générale et européenne. Sa formulation fondée sur les "principes" s'insère dans la philosophie de la Convention-cadre.

Propositions de la délégation norvégienne

1. Article 3, paragraphe 2: En communauté avec d'autres

"Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent, individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres membres de leur groupe, exercer (leurs) (les) droits et libertés (découlant de la Convention)." (cf. Document de la réunion de Copenhague de la CSCE, paragraphe 32, in fine; Déclaration des Nations Unies des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, art. 4, par. 1; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 27; Convention européenne des droits de l'Homme, art. 10, par. 1).

2. Article 5A: Patrimoine culturel

"Les Parties s'engagent à respecter et à protéger le patrimoine culturel des minorités nationales, notamment les monuments historiques et les lieux de culte."

3. Article 5B, par. 1: Tolérance et pluralisme

"Les Parties veilleront à promouvoir le pluralisme et à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire (indépendamment de leur identité ethnique, religieuse, linguistique ou culturelle), notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias."

Explication: Cet article, ayant une portée plus générale, permettrait de supprimer le passage sur le pluralisme culturel contenu à l'article 7, par. 3, in fine, ainsi que l'article 10, par. 1, relatif à la tolérance dans l'enseignement. Parce que cet article imposerait aux Etats l'obligation de promouvoir activement la compréhension mutuelle, etc., il ne viendrait pas s'ajouter inutilement à l'article 2 ni au cinquième paragraphe du préambule. (cf. Document de la réunion de Copenhague de la CSCE, par. 36, in fine, et par. 40.3).

par. 2

"De même, les Parties prendront des mesures efficaces pour combattre les haines raciales, ethniques et religieuses, l'antisémitisme, l'intolérance et la discrimination s'exerçant à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales." (cf. Document de la réunion de Copenhague de la CSCE, par. 40).

4. Article 10: Education

par. 2: "Les Parties prendront, le cas échéant, dans le domaine de l'éducation et de la recherche, les mesures pouvant encourager la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion de leurs minorités nationales."

par. 3: "Les Parties s'engagent à promouvoir l'égalité d'accès à l'enseignement à tous les niveaux aux personnes appartenant à des minorités nationales et à offrir à ces dernières la possibilité d'apprendre à connaître la société dans son ensemble." (cf. Déclaration des Nations Unies, article 4.4)

Explication: Le paragraphe 1 de l'avant-projet de convention est nécessaire uniquement si l'on n'inclut pas de disposition générale sur la tolérance et le pluralisme, telle que celle proposée ci-dessus (article 5B). Le paragraphe 2 proposé ci-dessus pourrait se substituer au paragraphe 2 de l'avant-projet; il aurait, en outre, le mérite d'inclure des thèmes tels que la recherche, la langue et la religion et de montrer clairement que l'enseignement à tous les niveaux est traité dans cette disposition et qu'il doit s'accompagner d'une formation adéquate des enseignants, etc. Le paragraphe 3 de l'avant-projet n'ajoute rien au paragraphe 2 et n'a donc pas plus lieu d'être. Le paragraphe 3 ci-dessus contient un aspect particulièrement important du principe général d'égalité énoncé à l'article 4.2 de l'avant-projet.

5. Article 13A: Les intérêts des minorités nationales

"Les Parties tiendront dûment compte des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités nationales dans toutes leurs activités, (notamment au moment de procéder à la division du territoire national en subdivisions politiques et administratives ou en circonscriptions électorales)." (cf. Déclaration des Nations Unies, article 5; proposition de Venise, article 14.2)

6. Article 14: Participation

"Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier aux décisions qui concernent les régions dans lesquelles celles-ci vivent ou les questions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent."

Explication: Cet article pourrait remplacer l'article 14 de l'avant-projet; il serait, en outre, plus contraignant pour les Etats et aurait une conclusion moins abrupte qui mettrait l'accent sur la participation des minorités aux prises de décision ainsi que sur les régions géographiques et les questions d'intérêt particulier. (cf. rapport du CDDH (15); Déclaration des Nations Unies, article 2, par. 2 et 3; proposition de Venise, article 14.1).

Suggestions de la délégation portugaise

Article 3

"Toute personne a le droit de choisir d'être traitée ou ne pas être traitée *comme appartenant à une minorité nationale* et aucun désavantage..."

Article 4

L'on propose d'ajouter au numéro 3: "Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2, *qui ne doivent pas être contraires aux désirs des minorités nationales concernées*, ne sont pas ..."

Article 5

Il conviendrait peut-être d'ajouter à la fin du numéro 1: "... leur religion, leur langue, leurs traditions, leurs valeurs, leurs coutumes, *leurs institutions et leur patrimoine artistique, notamment architectural.*"

Article 7

Il conviendrait peut-être d'ajouter à la fin du numéro 3: "... et pour promouvoir *la tolérance* et le pluralisme culturel."

Article 7 bis

L'on propose d'ajouter un nouvel article, après l'article 7 du projet, dont la teneur serait:

"1. Les Parties s'engagent à reconnaître que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion comprend également le droit de créer et maintenir des institutions destinées à permettre son exercice."

Article 8

1. Il ne semble pas nécessaire de parler, dans la deuxième ligne du numéro 1, du "droit d'utiliser sans entrave sa langue *minoritaire* en privé comme en public". "*Sa langue*" semble suffisant.

2. A la fin du numéro 2, l'on propose d'ajouter: "... Les Parties veilleront en particulier à *assurer l'appréciation de ces demandes selon des critères objectifs et non discriminatoires et à assurer les conditions ci-dessus indiquées* aux niveaux local et régional.

Les mêmes principes s'avéreront applicables, le cas échéant (mutatis mutandis), aux minorités territorialement dispersées."

L'on propose, de même, de changer les mots "s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible" (troisième ligne) par l'expression "*s'engageront à promouvoir*".

3. L'on propose d'ajouter, au début de la première ligne du numéro 3: "Les Parties s'engagent à garantir, *notamment dans le cadre de leurs responsabilités internationales dans ce domaine et en vue d'assurer un procès équitable*, le droit de toute personne...".

4. L'on ajouterait également un numéro 4, dont la teneur serait:

"4. Les parties s'efforceront progressivement d'assurer, si le besoin se fait également ressentir et dans les conditions énoncées au numéro 2 de cet article, l'application des principes mentionnés au même numéro dans les rapports des personnes appartenant à des minorités nationales avec les autorités judiciaires".

Article 10

L'on propose d'ajouter au numéro 1: "esprit de tolérance et *respect à l'égard de la différence entre les divers éléments qui composent leur population.*"

Article 11

1. L'on propose d'enlever le mot "*juridique*" après "leur système" (première ligne du numéro 1).

2. L'on propose, pour la deuxième phrase du numéro 2: "... Toutefois, *dans les cas où ...*" (au lieu de "dans les régions").

Article 12

1. Dans le numéro 2, l'on propose d'ajouter: "Dans les établissements privés d'enseignement et de formation, *ou dans les établissements publics à la suite d'initiatives privées*, l'exercice de ce droit...".

2. Dans le numéro 3, l'on propose de dire (troisième ligne): "... veilleront à ce que l'enseignement dispensé (sans le mot "*obligatoire*") par les établissements scolaires publics comporte, *notamment* pour les élèves appartenant à ces minorités nationales...

Les mêmes principes s'avéreront applicables, le cas échéant (mutatis mutandis), aux minorités territorialement dispersées."

Article 13

1. L'on propose de changer la rédaction du numéro 1 comme suit:

"1. Dans le cadre de leur système éducatif, les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de recevoir, dans des établissements privés d'enseignement et formation, l'enseignement dans sa langue (minoritaire)."

2. Pour le numéro 2, l'on propose d'ajouter, à la quatrième ligne: "... permettent de dispenser, ***dans les établissements publics***, l'enseignement de tout ...

Les mêmes principes s'avéreront applicables, le cas échéant (mutatis mutandis), aux minorités territorialement dispersées."

Article 14

l'on propose d'ajouter:

1. "Les Parties favoriseront la participation effective, ***au niveau national, régional et local***, des personnes...".

2. ***"A cet effet, les Parties s'engagent à promouvoir:***

a) la consultation de ces personnes, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, lorsque les Parties envisagent des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement.

b) l'association de ces personnes à l'élaboration, à la mise en oeuvre et l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptible de les toucher directement.

c) la réalisation, en coopération avec ces personnes, d'études afin d'évaluer l'incidence que les activités de développement prévues pourraient avoir pour eux".

Article 15

L'on propose de remplacer les mots "ses ressortissants" (numéro 3, dernière ligne) par ***"leurs ressortissants"***.

Article 18

L'on propose d'ajouter: "Les Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales ***de participer dans des organisations internationales non gouvernementales***, aussi bien que d'établir et de maintenir ..."

Article 19

1. L'on propose de changer la rédaction comme suit: "... multilatéraux avec d'autres Etats, *notamment des Etats voisins*, pour régler des questions relatives à *la protection des minorités nationales*..."

2. L'on propose de changer la rédaction comme suit: " Le cas échéant, les Parties prendront des mesures tendant à encourager la coopération transfrontalière, *notamment* dans les régions..."

Article F

L'on proposerait d'ajouter deux autres dispositions à cet article, dont la teneur serait:

"3. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente convention, chaque Etat membre peut, lors du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ou à tout moment ultérieur, déclarer que la convention est applicable à son égard, dans ses rapports avec les Etats membres qui auront fait la même déclaration 90 jours après la date du dépôt de sa déclaration.

4. Un Etat membre qui n'a pas fait de déclaration peut appliquer la convention avec d'autres Etats membres contractants sur la base d'accords bilatéraux."

Article I

Probablement, il serait plus correct de dire: "Aucune réserve à la présente Convention *n'est admise*."

Propositions de la délégation roumaine

I. S'agissant du texte approuvé par le CAHMIN (reproduit en caractère gras)

Tout en soutenant résolument le compromis auquel il a été possible de parvenir à l'issue d'âpres discussions, la délégation roumaine voudrait rappeler la remarque figurant au paragraphe 10 du rapport intérimaire d'activité présenté au Comité des Ministres, ainsi libellée: «A ce stade, le Comité a formulé et retenu provisoirement les projets d'articles reproduits à l'annexe II».

En conséquence, la délégation roumaine est disposée à continuer à soutenir ce texte de compromis, qui contient une série de dispositions résultant de votes indicatifs. Toutefois, elle se réserve la possibilité de réitérer certains des commentaires qu'elle avait formulés à l'époque où les votes indicatifs ont eu lieu, chaque fois que

— les éléments du texte négocié seront mis en question;

— les projets de dispositions à approuver par le CAHMIN sembleront être en contradiction directe avec le texte déjà retenu (qui reflète largement les coordonnées les plus générales du futur instrument).

Comme elle l'a souligné lors de réunions antérieures, la délégation roumaine n'est pas entièrement satisfaite des formules figurant actuellement dans les projets d'articles 4 (paragraphe 2 et 3), 16 et C.

A la lumière de ces remarques préliminaires, il faut noter que:

a. A l'article 5 paragraphe 2, on a supprimé les crochets placés — à l'issue d'un vote peu concluant (8-8) — au début et à la fin du membre de phrase «et conformément aux exigences d'une société démocratique». Considérant qu'il s'agit d'une question de principe, la délégation roumaine estime qu'il convient de revenir à la formulation reflétée dans le rapport transmis au Comité des Ministres.

b. Le texte du projet d'article 7 est reproduit en caractères gras. On pourrait en conclure qu'il bénéficie d'un statut équivalent à celui des dispositions comprises dans le rapport intérimaire d'activité.

Bien qu'un échange de vues général ait été consacré à cet article à la troisième réunion du CAHMIN, on ne saurait vraiment conclure que la proposition présentée par le CDMM doit être considérée comme un «texte approuvé». Non seulement le point «libertés d'information» est mentionné au paragraphe 11 du rapport intérimaire d'activité parmi les thèmes sur lesquels le Comité n'a pas encore rédigé les dispositions correspondantes, mais en outre le CAHMIN lui-même, par l'intermédiaire de son Président, a reconnu comme l'expert roumain qu'il existait d'autres propositions pour le projet d'article 7 qui méritaient plus ample examen (il convient de mentionner ici en particulier une suggestion de la délégation allemande concernant le paragraphe 3). D'une manière générale, le projet d'article 7 sous sa forme

actuelle ne soulève pas d'importantes difficultés pour la délégation roumaine. Néanmoins, le libellé du paragraphe 3 contraste avec celui de l'article 4 paragraphe 2 (déjà accepté par le Comité).

II. S'agissant du texte proposé

La délégation roumaine a une observation générale à formuler: elle comprend que la «liste comparative des droits des minorités» élaborée par le groupe de travail DH-MIN et au sujet de laquelle le CDDH n'a pas eu l'occasion de parvenir à une décision définitive, constitue une base indicative pour les travaux du CAHMIN.

Article 3

— La formulation actuelle contraste avec celle des autres dispositions, qui se présentent sous forme de programme.

Article 8 paragraphe 2

— Notamment à la lumière des importantes difficultés d'ordre financier, logistique et autres, le libellé contenu au paragraphe 34.1 du Document de Copenhague (qui comprend une clause relative à la législation nationale) serait préférable et donnerait un sens à un engagement de cette sorte;

— en raison de la nature même de l'instrument à élaborer (convention-cadre), une disposition libellée sous une forme plus générale aiderait à répondre à la grande complexité des situations dans ce domaine. En conséquence, la première phrase du paragraphe 2 devrait se terminer après le mot «administratives»;

— la deuxième phrase du projet d'article 8 paragraphe 2 ne paraît pas nécessaire car la portée du principe évoqué dans cette disposition est déjà définie dans sa première partie;

— pour des raisons de cohérence terminologique, la «demande» mentionnée au paragraphe 2 devrait être liée aux «personnes appartenant à ces minorités nationales».

Article 8 paragraphe 3

— Le Document de Copenhague et la Déclaration du Sommet de Vienne, à propos de l'utilisation de la langue, emploient le terme «autorités publiques»; la disposition concernant les actions judiciaires devrait refléter les caractéristiques retenues pour la disposition concernant les autorités administratives, y compris l'insertion de la clause relative à la législation nationale.

Article 9 paragraphe 3

— Etant donné que l'un des critères est défini par les termes «d'implantation substantielle», une référence à la législation nationale semble indispensable. Il devrait en aller de même pour les autres dispositions contenant des indications analogues;

— la délégation roumaine propose également que seul ce critère soit retenu, car l'autre critère («d'implantation traditionnelle») représente un concept beaucoup trop vague et hautement subjectif, qui laisse la porte ouverte à toutes sortes d'interprétations.

Article 11 paragraphe 2

— Il faudrait supprimer la deuxième phrase, l'hypothèse envisagée étant exceptionnelle; de plus, la majorité des experts ne se sont pas prononcés en faveur de cette approche.

Article 12

— Bien que le dernier rapport de réunion souligne la possibilité de demander aux élèves appartenant à une minorité nationale d'apprendre la langue officielle du pays, cet élément n'est pas reflété comme il convient dans l'avant-projet de convention-cadre.

Article 14

— Le membre de phrase «... en particulier celles les concernant» est restrictif; il convient donc de le supprimer.

Article 15 paragraphe 3

— Il faudrait supprimer cette disposition car elle soulève des problèmes de définition évidents.

Dans une moindre mesure, il paraît en aller de même pour le paragraphe 2. Quoiqu'il en soit, comme cette disposition n'est utile que dans le cas des Etats non parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme, il serait souhaitable d'adopter pour l'article 15 une formulation générale concise.

Articles 16 et 17

La délégation roumaine réserve sa position quant à la place à laquelle il convient d'insérer ces dispositions.

Article 19 paragraphe 1

— La relation entre l'objectif de la protection des personnes appartenant aux minorités nationales et certains des domaines de coopération énumérés dans le projet de disposition n'est pas très claire (à ce sujet, voir paragraphe 45 du rapport de la dernière réunion, dans lequel il est dit qu'il a été décidé d'inclure une liste non exhaustive de domaines dans lesquels cette coopération serait particulièrement appropriée dans le contexte de la protection des minorités nationales).

Article 19 paragraphe 2

— Bien que le thème de ce projet de disposition ait été examiné assez longuement à la dernière réunion, on n'a mentionné au cours de cette réunion aucune disposition centrée

comme celle-ci sur des régions spécifiques dans lesquels il faudrait encourager la coopération transfrontalière. Le projet sort du cadre tracé par la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

Article 21

— S'il existe une raison pour conserver cette disposition (qui ne se fonde pas sur la liste des engagements contenue au paragraphe 11 du rapport intérimaire d'activité, tandis que certains points, comme «représentation politique» n'ont pas été suivis de propositions correspondantes), il faudrait la chercher dans la position des Etats qui ne sont pas parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Toutefois, cet aspect est largement contrebalancé par la nécessité de respecter l'accord initial sur le caractère non exécutoire des dispositions à inclure dans la future convention-cadre.

Article D

— La délégation roumaine estime que la garantie inscrite dans ce projet de disposition est, d'une part, évidente et, d'autre part, contradictoire dans l'hypothèse où la future convention serait ouverte aux Etats non membres.

En tout état de cause, la délégation roumaine n'est pas favorable à des références explicites à la jurisprudence des organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui n'est conforme ni aux prescriptions du droit des traités, ni à la tradition du droit civil.

III. S'agissant du Préambule

— Réitérant l'observation selon laquelle l'approbation ou le rejet de diverses propositions présentées au cours des négociations au sein du CAHMIN a été le résultat de votes indicatifs, parfois non concluants, la délégation roumaine insiste pour que l'on envisage de mentionner, au moins dans le préambule, le principe de loyauté (dont l'insertion avait reçu un certain soutien qu'il ne faut pas négliger). Comme on l'a fait remarquer à maintes reprises, ce principe est inscrit dans une série de documents européens sur la base desquels le Comité a travaillé en l'occurrence. De plus, à sa troisième réunion, le CAHMIN a décidé d'élaborer un projet de dispositions sur, notamment, le n° 19 du doc. CAHMIN (94) 6 relatif aux «obligations des minorités».

Propositions de la délégation slovaque

- remanier le dernier paragraphe du préambule comme suit: "Résolus à créer des obligations juridiques précisant les principes qu'il convient de respecter pour assurer la protection effective des droits des personnes appartenant à des minorités nationales au sein d'un Etat de droit, dans le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale des Etats membres et des autres Etats européens qui adhéreront au présent instrument",

- songer à remanier le début de l'article 1, chapitre I comme suit: "Le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales afin de protéger fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme..."

- amender l'article 4, chapitre II, en y ajoutant un quatrième paragraphe ainsi libellé: "4. Dans les régions d'implantation substantielle ou traditionnelle des minorités nationales, les Parties prendront les mesures nécessaires pour s'assurer que ceux qui n'appartiennent pas à cette minorité ne subissent aucune discrimination découlant notamment de l'application des mesures de protection prévues par la présente Convention."

- insérer dans le texte de l'article 8, paragraphe 1: "Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'utiliser sans entrave sa langue minoritaire en privé comme en public, tant oralement que par écrit, sans préjudice de la nécessité d'utiliser la langue officielle ou les langues de l'Etat en question."

- à l'article 8, paragraphe 2: "Dans les régions d'implantation substantielle ou traditionnelle des minorités nationales, lorsque ces dernières en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et sans préjudice de la nécessité d'utiliser la langue officielle de l'Etat et dans le cadre de leur système législatif, des conditions qui permettent aux personnes appartenant à ces minorités nationales d'utiliser leur langue minoritaire devant les autorités publiques. Les Parties veilleront en particulier à assurer ces conditions au niveau local."

- insérer à l'article 12, paragraphe 1: "Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire, sans préjudice de la nécessité d'apprendre la langue officielle du pays."

- ajouter à la fin de l'article 15, paragraphe 3: "... ses ressortissants et résident légalement sur son territoire."

Propositions de la délégation Suédoise

Proposition par l'expert suédois pour un nouvel article, à insérer après l'article 7 du projet:

"Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de professer et de pratiquer sa religion, individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres, et le droit de créer ses propres institutions religieuses, organisations et associations."

(Document de Copenhague, paragraphes 32.3 et 32.6).

Propositions de la délégation suisse

1. Préambule

Nous proposons de compléter le Préambule par un troisième paragraphe qui serait rédigé ainsi:

"Souhaitant mettre en oeuvre la Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe adoptée à Vienne le 9 octobre 1993;"

Le septième paragraphe du préambule pourrait être complété ainsi:

"Prenant en compte les engagements relatifs à la protection des minorités nationales contenus dans les déclarations des Nations Unies ainsi que dans les documents de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, notamment celui de Copenhague du 29 juin 1990;"

Le dernier paragraphe pourrait être modifié ainsi:

"Résolu à définir les principes qu'il convient de respecter et les obligations qui en découlent pour assurer la protection effective des minorités nationales..."

Article 4

La rédaction du paragraphe 2 de l'article 4 pourrait être modifiée ainsi, sans toucher au fond de cette disposition.

"Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre ces personnes et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales."

Article 7

Le paragraphe 2 de cette disposition pourrait être rédigé ainsi, sans en modifier le fond:

"Le paragraphe 1 n'empêche pas les Parties de soumettre à un régime d'autorisation les entreprises de radio sonore, de télévision ou cinéma pour autant que celui-ci soit non-discriminatoire et fondé sur des critères objectifs."

Article 8

Nous proposons de modifier le paragraphe 2 de cette disposition ainsi:

"Dans les régions d'implantation substantielle ou traditionnelle des minorités nationales, lorsque ces dernières en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser"

la langue minoritaire dans les rapports entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les autorités administratives Les Parties veilleront en particulier à assurer ces conditions aux niveaux local et régional."

Article 20

Cette disposition reflète fidèlement les discussions qui ont eu lieu au sein du CAHMIN. Nous nous demandons toutefois si, telle que rédigée, elle se prête à une insertion dans une Convention-cadre dont il a été précisé que ses dispositions ne seront pas "self executing". **Il est en effet pour le moins paradoxal de préciser qu'un instrument international n'accorde directement aucun droit et aucune liberté à ses destinataires et, de l'autre, de faire expressément figurer les restrictions prévues à ces droits et libertés.** Les clauses restrictives figurant dans la Convention européenne des droits de l'homme s'expliquent en raison du fait que ses dispositions peuvent, dans la plupart des Etats parties, être directement invoquées devant les autorités nationales et, de surcroît, faire l'objet d'un contrôle international. Dans une Convention-cadre en revanche, qui se limite à fixer des objectifs que les Etats s'engageront à mettre en oeuvre avec une large marge d'appréciation, il suffirait de donner les éléments essentiels permettant de limiter les droits et libertés découlant des principes énoncés dans cet instrument.

Nous proposons donc un article 20 qui serait rédigé ainsi:

"Les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention ne peuvent être limités que lorsqu'un intérêt public prépondérant le justifie; ils ne doivent pas être atteints dans leur essence. Les limitations les plus graves doivent être prévues expressément par la loi. Sont réservés les cas de danger sérieux manifeste et imminent."

Cette disposition doit être lue à la lumière des articles B et D du Chapitre 4.

Propositions de la délégation turque

Préambule, paragraphe 6

Insérer les termes «de solidarité,» entre «climat» et «de».

Préambule, paragraphe 9

A la dernière ligne, supprimer l'adjectif «européens».

Article 8, paragraphe 2

Dans des régions essentiellement habitées par des personnes appartenant à une minorité nationale, et si une majorité évidente de ces personnes le demande...

Article 8, paragraphe 3

[Les Parties s'engagent à garantir, dans la mesure du possible, le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'être informée, dans le plus court délai, et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle, ainsi que de se défendre, si nécessaire avec l'assistance gratuite d'un interprète.]

Article 9, paragraphe 3

Dans les régions essentiellement habitées par des personnes appartenant à une minorité nationale, et si une majorité évidente de ces personnes le demande...

Article 10, paragraphe 1

Insérer les mots «et de solidarité» à la fin du paragraphe.

Article 12, paragraphe 3

Dans les régions essentiellement habitées par des personnes appartenant à une minorité nationale, et si une majorité évidente de ces personnes le demande...

Article 13, paragraphe 2

Dans les régions essentiellement habitées par des personnes appartenant à une minorité nationale, et si une majorité évidente de ces personnes le demande ...

Article 18

Remplacer le mot «citoyens» par les mots «personnes résidant légalement dans»

Article 19, paragraphe 2

Modifier la dernière partie du paragraphe de la façon suivante:

«... où résident des personnes appartenant à des minorités nationales.»

Article 20, paragraphe 1

Deuxième ligne: paragraphes 2 et 3

Cinquième ligne: dans une société démocratique, à la sécurité nationale à la sûreté publique...

Propositions du CDCC

1. De manière générale, le CDCC souhaite insister sur des concepts-clé qui font partie de l'acquis de ses travaux. Bien qu'inclus dans les propositions d'articles du CDCC (cf. mémorandum CN/80/MC), ils n'ont pas été retenus dans l'avant-projet de convention cadre.

De l'avis des deux représentants du CDCC, il serait regrettable, d'une part, que la convention-cadre soit en retrait par rapport aux résultats des travaux du CDCC. D'autre part, le mandat même du CAHMIN, par la participation de différents comités directeurs du Conseil de l'Europe, n'implique-t-il pas que, dans un esprit de décloisonnement, les travaux de nature juridique tiennent compte des activités, notamment éducatives et culturelles de l'Organisation?

2. Concernant le droit à l'enseignement (article 10), le CDCC souhaite que soit spécifiée la perspective interculturelle de l'enseignement. Il s'agit, en effet, d'un concept-clé de la question des identités, qui implique non seulement le respect de celles-ci, mais aussi la notion d'inter-relation et de synthèse entre les cultures, à l'encontre de la ségrégation.

Dans le cadre des travaux du CDCC, "le Conseil de l'Europe est passé d'un projet d'éducation spécifique conçu pour les "culturellement différents" à l'éducation de tous au paramètre culturel, à la découverte de la diversité, de l'altérité, et à la formation des capacités et des aptitudes afin d'en maîtriser la dynamique" (Antonio Perrotti, Plaidoyer pour l'interculturel, p. 32, Editions du Conseil de l'Europe).

Le CDCC propose donc que l'alinéa 2 de l'article 10 soit modifié comme suit:

2. Dans une perspective interculturelle, les Parties s'efforceront d'inclure dans les programmes scolaires l'enseignement non seulement de la culture et de l'histoire de la majorité mais aussi celles de leurs minorités nationales.

3. Les représentants du CDCC regrettent que les libertés culturelles ne fassent pas l'objet d'un article spécifique, ce qui permettrait de leur donner la même importance qu'aux questions linguistiques et éducatives. Ils reconnaissent toutefois que les principaux éléments qu'ils ont proposés se retrouvent dans différents articles de l'avant-projet.

Ils souhaitent néanmoins proposer les deux modifications suivantes:

Il conviendrait d'inclure la notion d'identification, ou non, d'une personne à un groupe minoritaire. Il s'agit de protéger tout individu contre les pressions éventuelles de leur propre ou de tout autre groupe minoritaire.

Le CDCC propose donc d'introduire un nouvel article 15:

Les parties garantissent aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de jouir de la liberté de choisir leur propre culture et le groupe auquel s'identifier ou ne pas s'identifier.

b. article 5, alinéa 1

Dans un souci de perfectionnement du texte et afin d'utiliser un vocabulaire consacré, il est proposé de remplacer les derniers mots "leurs coutumes" par "leur patrimoine culturel".

4. Dans le préambule, 5e considérant, il est proposé d'éliminer "ainsi qu'un signe", dont le sens ne semble pas très clair.