



Strasbourg, le 6 octobre 1994  
<fcah21r.rv2>

Restricted  
CAHMIN (94) 21 rev



COE056932

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

**(CAHMIN)**

---

**Projet de rapport explicatif  
relatif à la Convention-cadre  
sur la protection des minorités nationales**

---

**Document élaboré  
par la Direction des Droits de l'Homme**

---

Le projet de rapport explicatif (CAHMIN (94) 21) a été révisé par le Secrétariat pour tenir compte des travaux de la 6e réunion (12-16 septembre 1994). Les ajouts proposés par un ou plusieurs experts y ont été inclus et sont reproduits en italique assortis d'une référence au paragraphe correspondant du rapport de la 6e réunion (CAHMIN (94) 28).

Les résultats des travaux du groupe de rapporteurs des Délégués des Ministres (28-29 septembre et 3 octobre 1994) et des Délégués des Ministres (7 octobre 1994) seront inclus dans un Addendum au présent document.

## HISTORIQUE

1. La situation des minorités nationales a été examinée dans le cadre du Conseil de l'Europe à diverses occasions sur une période de plus de quarante ans. Dès les toutes premières années de son existence (1949), l'Assemblée parlementaire avait reconnu, dans un rapport de la Commission des questions juridiques et administratives, l'importance du "problème d'une protection plus étendue des droits des minorités nationales". En 1961, l'Assemblée préconisait d'inclure un article dans un protocole additionnel en vue de garantir aux minorités nationales certains droits non couverts par la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Cette dernière se limite en effet à mentionner "l'appartenance à une minorité nationale" dans la clause de non-discrimination prévue à l'article 14. Le libellé du projet d'article concernant la protection des minorités nationales proposé dans la Recommandation 285 (1961) était le suivant:

"Les personnes appartenant à une minorité nationale ne peuvent être privées du droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, et dans les limites assignées par l'ordre public, d'avoir leur propre vie culturelle, d'employer leur propre langue, d'ouvrir des écoles qui leur soient propres et de recevoir l'enseignement dans la langue de leur choix ou de professer et de pratiquer leur propre religion."

2. Le comité d'experts qui avait été chargé d'étudier la possibilité et l'opportunité d'élaborer un tel protocole a ajourné ses travaux jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise dans les affaires linguistiques belges concernant l'emploi de la langue dans l'enseignement (Arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 23 juillet 1968, Série A, No. 6). En 1973, il est parvenu à la conclusion que, d'un point de vue strictement juridique, il n'était pas absolument nécessaire que la protection des minorités fasse l'objet d'une disposition spéciale consignée dans un protocole additionnel à la CEDH. Les experts considéraient toutefois qu'il n'y avait pas d'obstacle juridique majeur à l'adoption d'un tel protocole si ce dernier était jugé souhaitable pour d'autres raisons.

3. Plus récemment, l'Assemblée parlementaire a recommandé au Comité des Ministres des solutions à la fois politiques et juridiques, notamment celle d'élaborer un protocole ou une convention sur les droits des minorités nationales. La Recommandation 1134 (1990) contient une liste de principes considérés par l'Assemblée comme nécessaires à la protection des minorités nationales. En octobre 1991, le Comité directeur des droits de l'homme (CDDH) s'est vu confier la tâche d'examiner, sous leurs aspects juridiques et politiques, les conditions dans lesquelles le Conseil de l'Europe pourrait mener une action pour la protection des minorités nationales en tenant compte des travaux effectués par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et par les Nations Unies, ainsi que des réflexions menées au sein du Conseil de l'Europe.

4. En mai 1992, le Comité directeur des droits de l'homme a été chargé par le Comité des Ministres d'étudier la possibilité de formuler des normes spécifiques relatives à la protection des minorités nationales. Pour ce faire, le CDDH a mis en place un comité d'experts (le DH-MIN) qui, selon un nouveau mandat attribué en mars 1993, devait proposer des normes juridiques dans le domaine considéré. Au cours de leurs travaux, le CDDH et le

DH-MIN ont tenu compte de différents textes, notamment de la proposition de Convention européenne pour la protection des minorités nationales élaborée par la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (dite "la Commission de Venise"), de la proposition autrichienne pour un protocole additionnel à la CEDH, du projet de protocole additionnel à la CEDH inclus dans la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée, ainsi que d'autres propositions pour des solutions juridiques. Cet examen a débouché sur un rapport du CDDH au Comité des Ministres en septembre 1993, rapport qui présente diverses normes juridiques qui pourraient être adoptées dans ce domaine et les instruments juridiques dans lesquels elles pourraient être concrétisées.

5. Le pas décisif a été franchi lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe se sont réunis au Sommet de Vienne du 8 au 9 octobre 1993. A cette occasion, ils sont convenus que les minorités nationales que les bouleversements de l'histoire ont établies en Europe doivent être protégées et respectées afin de contribuer ainsi à la stabilité et la paix. Ils ont notamment décidé de souscrire des engagements politiques et juridiques relatifs à la protection des minorités nationales. A l'annexe II de la Déclaration de Vienne, le Comité des Ministres a été chargé *inter alia*:

- de rédiger à bref délai une Convention-cadre précisant les principes que les Etats contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales. Cet instrument serait ouvert également à la signature des Etats non membres;
- d'engager les travaux de rédaction d'un protocole complétant la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le domaine culturel par des dispositions garantissant des droits individuels, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

6. Le 4 novembre 1993, le Comité des Ministres a mis en place un Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales (CAHMIN). Son mandat reflétait les décisions prises à Vienne. Fin janvier 1994, ce comité composé d'experts issus des 32 membres du Conseil de l'Europe a commencé ses travaux, auxquels ont activement participé des représentants du CDDH, du Conseil de la coopération culturelle (CDCC), du Comité directeur sur les moyens de communications de masse (CDMM) et de la Commission pour la démocratie par le droit. Le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de la CSCE et la Commission des Communautés européennes ont également participé aux travaux en tant qu'observateurs.

7. Le 15 avril 1994, le CAHMIN a soumis au Comité des Ministres un rapport intérimaire, qui a été ensuite communiqué à l'Assemblée parlementaire (Doc. 7109). En mai 1994, lors de la 94<sup>e</sup> session du Comité des Ministres, celui-ci a exprimé sa satisfaction quant aux progrès accomplis, conformément à la Déclaration de Vienne, dans l'élaboration des instruments juridiques concernant les minorités nationales.

8. Le CAHMIN a décidé au cours de sa réunion du [...] au [...] 1994 de soumettre le projet de Convention-cadre au Comité des Ministres, qui a adopté le texte à la [...] réunion des Délégués des Ministres tenue le [...] 1994. La Convention-cadre a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le [...] 1994.

## CONSIDERATIONS GENERALES

### Objectifs de la Convention-cadre

9. La Convention-cadre est le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant dans le domaine de la protection des minorités nationales. Son but est de préciser les principes juridiques que les Etats s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales. Ainsi, le Conseil de l'Europe a donné suite aux souhaits exprimés dans la Déclaration de Vienne (Annexe II) de traduire aussi largement que possible les engagements politiques adoptés par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) dans des instruments juridiques.

### Approches et concepts fondamentaux

10. Etant donné la diversité des situations et la variété des problèmes à résoudre, il a été décidé d'opter pour une Convention-cadre qui met l'accent sur des dispositions-programmes, lesquelles définissent certains objectifs que les Parties s'engageront à poursuivre. Ces dispositions - qui, en principe, ne seront pas directement applicables (self-executing) - laisseront aux Etats concernés une marge d'appréciation dans la mise en oeuvre des objectifs qu'ils se sont engagés à atteindre et permettront ainsi à chacun d'entre eux de tenir compte de circonstances particulières.

11. Il convient également d'observer que la Convention-cadre ne contient aucune définition du concept de "minorité nationale". Ce faisant, le Conseil de l'Europe a choisi d'adopter une approche pragmatique, fondée sur le constat qu'il n'est pas possible au stade actuel de parvenir à une définition susceptible de recueillir l'adhésion générale. Dans son rapport final d'activité du 8 septembre 1993, le CDDH a indiqué que pour certains, le terme de "minorité nationale" n'englobe que les minorités ayant une longue histoire. Pour d'autres, il ne couvre que les minorités historiquement plurinationales ou les minorités régionales. Pour d'autres enfin, les "nouvelles" minorités, comme par exemple les travailleurs migrants et les réfugiés, devraient être couvertes par cette notion et la citoyenneté ne devrait pas constituer un critère pour déterminer si une personne appartient à une minorité nationale.

12. Quoiqu'il en soit, les problèmes conceptuels se présentent sous un aspect relativisé dès lors qu'il s'agit de protéger les personnes appartenant à des minorités nationales et non pas d'accorder des droits collectifs aux minorités en tant que telles. A l'instar des documents adoptés par d'autres organisations internationales, la Convention-cadre vise une meilleure protection des personnes appartenant à des minorités nationales. Il n'en reste pas moins que ces personnes pourront, individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres membres de leur groupe, exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre (cf article 3, para. 2).

### Structure de la de la Convention-cadre

13. Outre son préambule, la Convention-cadre comprend un dispositif composé de cinq chapitres.

14. Les dispositions du *titre I* contiennent les énoncés généraux de certains principes fondamentaux pouvant servir à préciser les autres dispositions de fond de la Convention-cadre.
15. Le *titre II* contient une série de dispositions de fond spécifiques.
16. Le *titre III* ... [à compléter].
17. Le *titre IV* contient diverses dispositions concernant l'interprétation et l'application de la Convention-cadre.
18. Enfin, le *titre V* contient des clauses finales qui s'inspirent du modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe.

## COMMENTAIRE SUR LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION-CADRE

### PREAMBULE

19. Le préambule explique les raisons pour lesquelles la Convention-cadre a été élaborée et expose certaines préoccupations fondamentales de ses auteurs. Ses premiers mots indiquent clairement que la Convention-cadre peut être signée par des Etats non membres du Conseil de l'Europe (voir article E).
20. Le préambule fait référence au but statutaire du Conseil de l'Europe ainsi qu'à l'un des moyens d'atteindre ce but: la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
21. Il fait également référence à la Déclaration adoptée à Vienne par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, document qui a jeté les bases de la Convention-cadre (voir également paragraphe 5). Le texte du préambule s'inspire en fait dans une large mesure de la Déclaration, en particulier de son annexe II, et il en va de même pour le choix des engagements prévus aux chapitres I et II de la Convention-cadre.
22. Le préambule reconnaît d'une façon non exhaustive trois autres sources d'inspiration du contenu de la Convention-cadre: la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) du Conseil de l'Europe et les instruments des Nations Unies et de la CSCE qui contiennent des engagements relatifs à la protection des minorités nationales.
00. *La volonté de protéger les minorités nationales sur le territoire des Parties est inscrite dans le préambule et reflète le sentiment d'horreur ressenti face aux événements qui se déroulaient dans l'ex-Yougoslavie au moment de l'élaboration de la Convention-cadre (CAHMIN (94) 28 para. 6).*
23. Etant donné que la Convention-cadre est ouverte aux Etats non membres du Conseil de l'Europe, il n'a pas été jugé superflu d'inclure certains engagements qui apparaissent déjà, en des termes analogues ou différents, dans la CEDH ou dans ses protocoles additionnels (voir également, à cet égard, l'article D de la Convention-cadre).

24. La référence aux engagements pris dans ce domaine au sein de la CSCE reflète le désir exprimé dans l'annexe II de la Déclaration de Vienne de voir le Conseil de l'Europe s'employer à traduire aussi largement que possible ces engagements politiques dans des instruments juridiques. Le document de Copenhague en particulier a fourni des orientations utiles pour la rédaction de la Convention-cadre.

25. Finalement, la référence aux conventions et déclarations des Nations Unies rappelle le travail normatif réalisé au niveau mondial, par exemple dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques (article 27) et dans la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (Résolution 47/135 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1992). *Cependant, cette référence ne s'étend à aucune définition d'une minorité nationale qui pourrait être contenue dans ces textes (CAHMIN (94) 28 para. 31).*

26. Le dernier paragraphe du préambule précise l'objectif direct de la Convention-cadre: assurer la protection effective des minorités nationales et des droits des personnes appartenant à ces dernières. Il indique également que la protection assurée par la Convention-cadre est garantie dans le respect des principes de la prééminence du droit, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale.

## **TITRE I**

### **Article 1**

27. L'article 1 a pour objet principal de spécifier que la protection des minorités nationales, tout comme celle des droits de l'homme, ne relève pas du domaine réservé des Etats. Le fait de préciser que cette protection "fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme" n'entraîne en rien une quelconque compétence des organes institués par la CEDH pour interpréter la présente Convention-cadre.

28. L'article fait référence à la protection des minorités nationales en tant que telles et à la protection des droits *et libertés* des personnes appartenant à ces minorités. Cette distinction et la différence dans la rédaction indiquent clairement qu'il n'est pas envisagé de reconnaître des droits collectifs aux minorités nationales (voir également le commentaire sur l'article 3). Elles reconnaissent toutefois que la protection d'une minorité nationale peut être assurée par la protection des droits des personnes appartenant à cette minorité.

### **Article 2**

29. Cet article énonce un ensemble de principes régissant l'application de la Convention-cadre. Il s'inspire de la Déclaration des Nations Unies relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale). Les principes contenus dans cette disposition ont un caractère général mais ils présentent un intérêt particulier pour le domaine couvert par la Convention-cadre.

### Article 3

30. Cet article contient deux principes qui, tout en étant distincts ne sont pas sans rapport l'un avec l'autre et qui sont exposés dans deux paragraphes différents.

#### Paragraphe 1

31. Le paragraphe 1 garantit tout d'abord à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de choisir librement d'être traitée ou de ne pas être traitée comme telle. Elle laisse à chacune de ces personnes le droit de décider si elle souhaite ou non bénéficier des mesures de protection prévues par la Convention-cadre ou de la réglementation nationale appliquée aux personnes appartenant aux minorités nationales.

32. Il n'établit pas un droit général de libre choix d'appartenance à une minorité nationale. Dans le cas de certaines minorités nationales du moins, des éléments objectifs déterminent l'exercice du droit prévu à ce paragraphe, puisqu'il faut qu'une personne "appartienne" à une minorité nationale pour pouvoir le revendiquer.

33. Le paragraphe 1 prévoit en outre qu'aucun désavantage ne doit résulter ni du libre choix garanti par cette disposition ni de l'exercice des droits qui y sont liés. Cette disposition a pour objet de s'assurer que la jouissance de ce libre choix ne fasse pas non plus l'objet atteintes indirectes.

#### Paragraphe 2

34. Le paragraphe 2 dispose que les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre peuvent être exercés individuellement et en commun avec d'autres. Il reconnaît ainsi la possibilité d'un exercice commun de ces droits et libertés, sans imposer aux Parties aucune obligation de reconnaître des droits collectifs. Le mot «autres» est entendu dans un sens aussi large que possible, en couvrant les personnes appartenant à la même minorité nationale, à une autre minorité nationale ou à la majorité.

## TITRE II

### Article 4

35. Cet article vise à s'assurer que les principes d'égalité et de non-discrimination s'appliquent aux personnes appartenant aux minorités nationales. *Les dispositions de cet article doivent s'interpréter dans le contexte de la Convention-cadre (CAHMIN (94) 28 para. 34).*

#### Paragraphes 1 et 2

36. Le paragraphe 1 adopte l'approche classique de ces principes alors que l'obligation énoncée au paragraphe 2 reflète la conscience du fait que la promotion de l'égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité peut exiger l'adoption par les Parties de mesures spéciales qui tiennent compte des

conditions spécifiques des intéressés. Ces mesures doivent être adéquates, c'est-à-dire conformes au principe de proportionnalité, pour éviter la discrimination contre les autres personnes. Ce principe exige notamment que ces mesures n'aient pas une durée plus longue ou une portée plus large qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif de l'égalité pleine et effective.

37. La Convention-cadre ne contient pas de disposition séparée traitant spécifiquement du principe de l'égalité des chances. L'inclusion d'une telle disposition a été jugée inutile étant donné que le principe est déjà implicite dans le paragraphe 2 de cet article.

### **Paragraphe 3**

38. Le paragraphe 3 a pour objet de préciser que les mesures évoquées au paragraphe 2 ne doivent pas être considérées comme contrevenant aux principes d'égalité et de non-discrimination. Ces mesures ne devraient pas être contraires aux souhaits des minorités nationales intéressées.

### **Article 5**

39. Cet article vise essentiellement à s'assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent conserver et développer leur culture, ainsi que préserver leur identité.

### **Paragraphe 1**

40. Le paragraphe 1 consacre l'obligation de promouvoir les conditions nécessaires pour réaliser cet objectif. Il énumère quatre éléments essentiels de l'identité d'une minorité nationale. Il n'implique pas que la simple existence de différences ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses crée nécessairement des minorités nationales (voir à cet égard le rapport de la réunion d'experts de la CSCE tenue à Genève en 1991, section II, paragraphe 4).

41. La référence à des «traditions» n'implique pas l'approbation ou l'acceptation de pratiques contraires au droit national et aux normes internationales. Les pratiques traditionnelles trouvent leurs limites légitimes dans le respect de l'ordre public.

### **Paragraphe 2**

42. Le paragraphe 2 a pour objet de protéger les personnes appartenant à des minorités nationales contre toute assimilation contre leur volonté. Il n'interdit pas l'assimilation volontaire (voir également la liberté de choix garantie par l'article 3, paragraphe 1).

43. Il n'empêche pas non plus les Parties de prendre des mesures dans le cadre d'une politique générale d'intégration. Il reconnaît ainsi l'importance de la cohésion sociale et reflète le désir exprimé dans le préambule de voir la diversité culturelle être une source ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société.

## Article 6

44. Cet article reflète les préoccupations exprimées dans l'annexe III de la Déclaration de Vienne (Déclaration et Plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance).

### Paragraphe 1

45. Le paragraphe 1 insiste sur l'esprit de tolérance *et le dialogue interculturel* et souligne l'importance de la promotion par les Parties du respect et de la compréhension mutuels et de la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire. L'éducation, la culture et les médias sont mentionnés spécifiquement ici parce qu'ils sont considérés comme présentant un intérêt particulier pour la réalisation de ces objectifs.

46. Un moyen d'encourager la tolérance *et le dialogue interculturel* consiste à supprimer les barrières entre groupes ethniques en encourageant, sur un pied égalité, les organisations et mouvements qui cherchent à les intégrer dans la société.

### Paragraphe 2

47. Cette disposition s'inspire en grande partie du paragraphe 40.2 du document de Copenhague de la CSCE. L'obligation de protéger concerne tout ceux qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence, quelle que soit la source de ces menaces ou actes.

## Article 7

48. Cet article a pour objet de sauvegarder les droits de tout membre d'une minorité nationale aux libertés fondamentales consacrées dans cet article. Ces libertés ont bien entendu un caractère universel, autrement dit elles s'appliquent à toutes les personnes, que celles-ci appartiennent ou non à une minorité nationale (voir par exemple les dispositions correspondantes des articles 9, 10 et 11 de la CEDH), mais elles sont particulièrement importantes pour la protection des minorités nationales. Pour les raisons indiquées ci-dessus dans le commentaire sur le préambule, il n'a pas été jugé superflu d'inclure certains engagements qui figurent déjà dans la CEDH.

49. Le libellé de cette disposition indique qu'elle peut impliquer pour les Parties certaines obligations positives de protéger les libertés mentionnées contre des violations par des entités autres que les Etats. La possibilité que de telles obligations positives découlent de la CEDH a été reconnue dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (voir par exemple l'arrêt du 21 juin 1988 dans l'affaire Plattform «Ärzte für das Leben», série A, n° 139, p. 12, paragraphe 32). Voir également, à cet égard, l'article 9, paragraphe 3 (deuxième phrase) et paragraphe 4.

50. Certaines des libertés consacrées par l'article 7 sont développées dans les articles 8 et 9.

**Article 8**

51. Cet article contient des règles plus détaillées que l'article 7 pour la protection de la liberté de religion. Il reprend plusieurs éléments des paragraphes 32.2, 32.3 et 32.6 du document de Copenhague de la CSCE dans une disposition unique. Cette liberté est certes reconnue à tous et, conformément à l'article 4, les personnes appartenant à une minorité nationale doivent en bénéficier également. Etant donné l'importance de cette liberté dans le présent contexte, il a toutefois paru particulièrement opportun de la mettre en exergue.

**Article 9**

52. Cet article contient des règles plus détaillées que l'article 7 pour la protection de la liberté d'expression.

**Paragraphe 1**

53. La première phrase est calquée sur la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1 de la CEDH. La Déclaration du Comité des Ministres sur la liberté d'expression et d'information du 29 avril 1982 a également été prise en compte. Bien que cette phrase fasse spécifiquement référence à la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées dans la langue minoritaire, elle implique également, de toute évidence, la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées dans la langue majoritaire ou dans d'autres langues.

54. La deuxième phrase du paragraphe contient l'engagement de veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination dans l'accès aux médias. L'expression «dans le cadre de leur système législatif» a été insérée pour respecter les dispositions constitutionnelles qui peuvent limiter la mesure dans laquelle une Partie peut réglementer l'accès aux médias.

**Paragraphe 2**

55. Ce paragraphe est calqué sur la troisième phrase de l'article 10, paragraphe 1 de la CEDH.

56. Le régime d'autorisation des entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma doit être non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs. L'insertion de ces conditions, qui ne sont pas expressément mentionnées dans la troisième phrase de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH a été jugée importante pour un instrument destiné à protéger les personnes appartenant à une minorité nationale.

57. Les mots «radio sonore», qui apparaissent également au paragraphe 3 de cet article, ne figurent pas dans la phrase correspondante de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH. Ils reflètent simplement la terminologie moderne et aucune différence substantielle de sens par rapport à l'article 10 de la CEDH n'est voulue.

### **Paragraphe 3**

58. La première phrase de ce paragraphe, qui traite de la création et de l'utilisation de médias écrits, contient un engagement essentiellement négatif tandis que la deuxième phrase, libellée d'une manière plus souple, met l'accent sur une obligation positive dans le domaine de la radio sonore et de la télévision (par exemple, l'attribution de fréquences). Cette distinction tient à la pénurie relative des fréquences disponibles et à la nécessité d'une réglementation dans le domaine de la radiodiffusion. Il n'a pas été fait expressement référence au droit des personnes appartenant à une minorité nationale de rechercher des fonds pour établir des médias, ce droit étant jugé évident.

### **Paragraphe 4**

59. Ce paragraphe souligne la nécessité de mesures spéciales visant à la fois à faciliter l'accès aux médias des personnes appartenant à des minorités nationales et à promouvoir la tolérance et le pluralisme culturel. L'expression «mesures adéquates» a été utilisée pour les raisons indiquées dans le commentaire sur l'article 4, paragraphe 2, où elle est également employée. Ce paragraphe complète l'engagement figurant à la dernière phrase de l'article 9, paragraphe 1. Les mesures visées dans ce paragraphe pourraient consister, par exemple, à allouer des fonds pour la diffusion d'émissions ou la production de programmes traitant des questions intéressant les minorités et/ou permettant un dialogue entre les groupes, ou à encourager, sous réserve du respect du principe d'indépendance éditoriale, les éditeurs et les radiodiffuseurs à permettre aux minorités nationales d'accéder à leurs médias.

## **Article 10**

### **Paragraphe 1**

60. La reconnaissance du droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire est particulièrement importante. En effet, l'utilisation de la langue minoritaire constitue pour ces personnes l'un des principaux moyens d'affirmer et de préserver leur identité. Elle est aussi un moyen pour ces personnes d'exercer leur liberté d'expression. "En public" signifie sur la place publique, à l'extérieur, en présence d'autres personnes, mais ne vise en aucun cas les relations avec les autorités publiques, objet du paragraphe 2 de cette disposition.

### **Paragraphe 2**

61. Cette disposition ne régit pas toutes les relations entre l'individu appartenant à une minorité nationale et les autorités publiques. Ne sont en effet visées que les seules autorités administratives. Ces dernières doivent toutefois être entendues au sens large, englobant par exemple les médiateurs. Tenant compte des éventuelles difficultés d'ordre financier, administratif et technique relatives à l'utilisation de la langue minoritaire dans les rapports entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les autorités administratives, cette disposition a été libellée de façon très souple laissant une marge d'appréciation importante aux Parties.

62. Une fois les deux conditions suivantes réunies, l'utilisation d'une langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives devra être assurée dans toute la mesure du possible: d'une part, les personnes appartenant à des minorités nationales doivent en faire la demande et, d'autre part, cette demande doit répondre à un véritable besoin de la population concernée. *Il appartient à l'Etat de s'assurer de la réalité de ce besoin sur la base de critères objectifs (CAHMIN (94) 28 para. 37)*. Bien que les Etats doivent tout mettre en oeuvre pour réaliser ce principe, la formule "dans la mesure du possible" indique que différents facteurs, notamment les moyens financiers de la Partie concernée, pourront être pris en considération.

63. L'engagement des Parties relatif à l'usage de la langue minoritaire n'affectera en rien le statut de la ou des langues officielles du pays concerné. Par ailleurs, c'est délibérément que la Convention-cadre ne définit pas "les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales". Il a, en effet, semblé préférable de choisir une formulation souple permettant de tenir compte des situations particulières des Parties concernées.

### **Paragraphe 3**

64. Cette disposition se fonde sur certains éléments contenus aux articles 5 et 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle ne va pas au-delà de la garantie de ces articles.

## **Article 11**

### **Paragraphe 1**

65. Compte tenu des implications pratiques de cet engagement, cette disposition est libellée de façon à laisser aux Parties la possibilité de l'appliquer en tenant compte des particularités de leur situation. Ainsi les Parties peuvent utiliser l'alphabet de la langue officielle pour l'écriture du nom d'une personne appartenant à une minorité nationale dans sa version phonétique. Les personnes qui, dans le passé, ont été contraintes d'abandonner leur nom devraient avoir la possibilité de reprendre leur nom d'origine, sous réserve évidemment d'un abus de droit et d'un changement de nom dans un but frauduleux.

### **Paragraphe 2**

66. L'engagement visé dans ce paragraphe implique la possibilité de présenter "dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public". Naturellement ceci ne saurait exclure que les personnes appartenant à des minorités nationales devraient également utiliser la langue majoritaire et/ou d'autres langues minoritaires. Les articles 20 et B de la Convention-cadre, notamment la réserve de la sauvegarde de l'ordre public, sont susceptibles de limiter le champ d'application de cette disposition. *L'expression "de caractère privé" se réfère à tout ce qui ne revêt pas un caractère officiel (CAHMIN (94) 28, para. 42)*.

**Paragraphe 3; à compléter**

00. *Cet article vise à encourager la possibilité d'utiliser aussi la langue minoritaire pour des dénominations locales, noms de rue et autres indications topographiques destinés au public. Les Etats pourront l'appliquer en tenant dûment compte de leurs conditions spécifiques et de leur système législatif. Cette disposition n'implique aucune reconnaissance officielle des dénominations locales. Les mots "traditionnellement habitées" font référence non pas à des minorités historiques, mais à celles qui vivent toujours sur le même territoire (CAHMIN (94) 28, para. 10 et 11).*

**Article 12**

67. Cet engagement vise à promouvoir, dans une perspective pluriculturelle, la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion à la fois des minorités nationales et de la majorité. L'objectif est de créer un climat de tolérance et de dialogue, tel que mentionné dans le préambule de la Convention-cadre et dans l'Annexe II à la Déclaration de Vienne des chefs d'Etat et de gouvernement. La liste contenue au deuxième paragraphe n'est pas exhaustive et les mots "d'accès aux manuels scolaires" incluent la publication de manuels scolaires (CAHMIN (94) 28 para. 43). L'engagement de promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation, à tous les niveaux, pour les personnes appartenant à des minorités nationales reflète un souci exprimé dans la Déclaration de Vienne.

**Article 13****Paragraphe 1**

68. L'engagement des Parties à reconnaître aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation est formulé sous réserve de leur système éducatif, notamment de la réglementation en matière d'enseignement obligatoire. Les établissements visés dans ce paragraphe pourront être soumis aux mêmes contrôles que les autres établissements, notamment en ce qui concerne la qualité de l'enseignement. Les conditions d'enseignement remplies, il est important que les diplômes décernés soient officiellement reconnus. La législation nationale sur ces points doit se baser sur des critères objectifs et respecter le principe de la non-discrimination.

**Paragraphe 2**

69. L'exercice du droit visé au paragraphe 1 n'implique aucune obligation financière à la charge de la Partie concernée mais n'exclut pas non plus la possibilité d'une telle contribution.

## **Article 14**

### **Paragraphe 1**

70. L'engagement des Parties à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire porte sur l'un des principaux moyens pour ces personnes d'affirmer et de préserver leur identité. Il ne souffre aucune exception.

### **Paragraphe 2**

71. Cette disposition concerne à la fois l'enseignement de la langue minoritaire et dans la langue minoritaire. Tenant compte des éventuelles difficultés d'ordre financier, administratif et technique de l'enseignement de ou dans la langue minoritaire, cette disposition a été libellée de façon très souple laissant une marge d'appréciation importante aux Parties. L'obligation d'assurer l'enseignement de ou dans la langue minoritaire dépend de plusieurs éléments, notamment "une demande suffisante" des personnes appartenant à des minorités nationales. La formule "dans la mesure du possible" signifie notamment que cet enseignement dépend des moyens financiers disponibles de la Partie concernée.

72. Le texte ne donne délibérément aucune définition des "aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales", permettant ainsi aux Parties, par cette formulation souple, de tenir compte des situations particulières dans leur pays. Il laisse aux Parties le choix des moyens et structures pour assurer l'enseignement visé, en fonction de leur système éducatif.

73. Les alternatives formulées dans ce paragraphe "... la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue" ne s'excluent pas. L'enseignement bilingue pourrait être l'un des moyens de réaliser l'objectif de cette disposition. L'engagement énoncé dans ce paragraphe pourrait être étendu à l'éducation préscolaire. Les principes contenus dans ce paragraphe s'appliquent, mutatis mutandis, aux minorités territorialement dispersées.

## **Article 15**

74. Cet article énonce l'engagement des Parties à créer les conditions nécessaires à la participation effective de personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant. Il vise notamment la promotion d'une égalité effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Afin de créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, les Parties pourraient promouvoir notamment les actions suivantes:

- 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;

- l'association de ces personnes à l'élaboration, à la mise en oeuvre, et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional, susceptibles de les toucher directement;
- la réalisation d'études, en coopération avec ces personnes, afin d'évaluer l'incidence que les activités de développement prévues pourraient avoir pour elles.

### **Article 16**

75. Cet article se fonde en partie sur l'article 2, paragraphes 1 et 2, et l'article 3, paragraphe 2 du Protocole n° 4 à la CEDH *et ne vise pas à fixer un niveau de protection plus élevée que cet instrument (CAHMIN (94) 28 para. 45)*. La liberté de circulation et la liberté de choisir sa résidence sont, bien entendu, garanties par les instruments de protection des droits de l'homme existants, mais il a été jugé utile d'inclure une disposition sur ce sujet car ces libertés pourraient présenter un intérêt spécial pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

76. La deuxième phrase de l'article n'empêche pas les Parties d'imposer, d'une manière non discriminatoire, des critères généraux pour l'entrée sur leur territoire et la sortie de celui-ci.

### **Article 17**

77. Cet article a pour objet d'offrir une protection contre les mesures qui modifient les proportions relatives de la population dans les aires géographiques où résident des personnes appartenant à des minorités nationales et qui visent à limiter les droits et libertés découlant de la présente Convention-cadre. A titre d'exemples de telles mesures, on peut citer l'expropriation, l'expulsion ou la modification des limites des circonscriptions administratives en vue de limiter la jouissance de ces droits et libertés ("*gerrymandering*").

78. L'article n'interdit que les mesures qui ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant de la Convention-cadre. Il a été jugé impossible d'étendre l'interdiction aux mesures ayant pour effet de limiter ces droits et libertés, étant donné que ces mesures peuvent être parfois entièrement justifiées et légitimes (par exemple le déplacement des habitants d'un village en vue de la construction d'un barrage).

### **Article 18**

79. Cet article contient deux engagements qui sont importants pour le maintien et le développement de la culture des personnes appartenant à une minorité nationale et pour la sauvegarde de leur identité (voir également article 5, paragraphe 1). Le premier paragraphe traite du droit d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières nationales, tandis que le deuxième paragraphe protège le droit de participer aux activités des organisations non gouvernementales. Voir également, à cet égard, les dispositions de l'article 7 relatives à la liberté de réunion et d'association.

80. Les dispositions de cet article sont fondées pour une large part sur les paragraphes 32.4 et 32.6 du document de Copenhague de la CSCE. Il a été jugé inutile d'inclure dans le

texte une disposition expresse sur le droit d'établir et de maintenir des relations à l'intérieur du territoire d'un Etat, étant donné qu'on a considéré que ce point était suffisamment couvert par d'autres dispositions de la Convention-cadre, notamment l'article 7 sur la liberté de réunion et d'association.

### **Article 19**

81. Cet article encourage les Parties à conclure des accords bilatéraux et multilatéraux pour la protection des minorités nationales et à stimuler, le cas échéant, la coopération transfrontalière. Comme le souligne la Déclaration de Vienne et son Annexe II, ces accords et cette coopération sont importants pour encourager la tolérance, la prospérité, la stabilité et la paix.

#### **Paragraphe 1**

82. Des accords bilatéraux et multilatéraux tels qu'ils sont envisagés dans ce paragraphe pourraient, par exemple, être conclus dans les domaines de la culture, de l'éducation et de l'information (voir également article 14 a. de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires). La coopération transfrontalière en particulier permet de faire du "sur-mesure" en fonction des besoins des personnes résidant des deux côtés d'une frontière.

#### **Paragraphe 2**

83. Ce paragraphe souligne l'importance de la coopération transfrontalière. L'échange d'informations et d'expériences entre les Etats est un outil important pour la promotion de la compréhension et de la confiance mutuelles.

### **Article 20**

84. Cet article prévoit, d'une façon générale, la possibilité de limitations, de restrictions ou de dérogations dans la mesure prévue par d'autres instruments juridiques internationaux, en particulier la CEDH. Une disposition plus détaillée, s'inspirant par exemple des clauses restrictives de certains des articles de la CEDH, n'a pas été jugée appropriée pour une Convention-cadre.

[*TITRE III*: à compléter]

## **TITRE IV**

### **Article A**

85. Les personnes appartenant à des minorités nationales ont l'obligation de respecter la législation nationale. Il est cependant clair que ce renvoi à la législation nationale ne donne pas aux Parties la faculté de ne pas respecter les dispositions de la Convention-cadre. Les personnes appartenant à des minorités nationales doivent, en outre, respecter les droits d'autrui. Référence est faite à cet égard à la situation où les personnes appartenant à une minorité nationale sont minoritaires au plan national, mais sont majoritaires dans une partie du territoire de l'Etat.

### **Article B**

86. Cette disposition insiste sur l'importance des principes fondamentaux du droit international et précise que la protection des personnes appartenant à des minorités nationales doit se faire dans le respect desdits principes.

### **Article C**

87. Cette disposition - qui s'inspire de l'article 60 de la CEDH - exprime le principe dit "de faveur". Elle a pour but de réserver l'application de textes de droit national ou de droit international relatifs aux droits de l'homme, qui seraient plus favorables aux personnes appartenant à des minorités nationales.

### **Article D**

88. Cette disposition traite des relations entre la Convention-cadre et la Convention européenne des Droits de l'Homme à laquelle le préambule se réfère. La Convention-cadre ne saurait en aucun cas modifier la garantie des droits et libertés contenus dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Au contraire, les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre qui ont leur pendant dans la Convention européenne des Droits de l'Homme doivent être interprétés conformément aux dispositions de cette dernière.

## **TITRE V**

89. Les dispositions finales contenues dans les articles E à K sont fondées sur le modèle de clauses finales applicables aux conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe. *Il n'y a pas d'article concernant l'acceptation des réserves; celles-ci sont autorisées pour autant qu'elles le sont par le droit international.* La plupart de ces articles n'appellent donc pas d'observation particulière. Les articles suivants méritent toutefois une explication.

### **Articles E et G**

90. La Convention-cadre est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que, sur invitation du Comité des Ministres, à celle d'autres Etats. Ces dispositions tiennent compte de la Déclaration de Vienne, selon laquelle la Convention-cadre serait ouverte également à la signature des Etats non membres (voir Annexe II à la

Déclaration de Vienne du Sommet du Conseil de l'Europe). La possibilité de signature ou d'adhésion sur invitation du Comité des Ministres n'est pas limitée aux seuls Etats européens.

**Article H**

91. Il a été décidé de ne pas permettre aux Etats d'exclure une partie de leur territoire au champ d'application de la Convention-cadre.

\*  
\* \*