

Renforcer l'impact de la Convention-cadre sur la protection des minorités

9-10 octobre 2008, Atelier n°2

Conclusions

Giorgio Malinverni

Le deuxième atelier avait pour thème « La Convention-cadre et les autres acteurs internationaux ». Il a donc examiné l'influence de la Convention-cadre sur les activités d'autres organisations internationales, tant régionales qu'universelles, dans le domaine de la protection des minorités. Trois rapports ont été présentés, tous d'excellente qualité. Plutôt que de les résumer, j'aimerais vous livrer un certain nombre d'observations sur l'ensemble de ces trois rapports et sur la discussion qui s'en est suivie.

Une première remarque : depuis son entrée en vigueur, il y a dix ans, la Convention-cadre a exercé une influence déterminante sur la protection des minorités. Son histoire, encore brève, a été une « success story ». La Convention-cadre a généré une dynamique de renforcement de la protection des minorités pour une raison très simple : à l'heure actuelle, elle est le seul texte détaillé, au plan aussi bien régional qu'universel, sur la protection des minorités.

Ceci dit, l'impact de la Convention-cadre pour la protection des minorités sur les activités d'autres organisations internationales dépend dans une large mesure du type d'organisation dont il s'agit. Les organisateurs du séminaire ont donc été bien avisés d'opérer une distinction entre, d'une part, les organisations qui ont une certaine compétence statutaire dans le domaine de la protection des minorités (c'est le cas par exemple de l'OSCE au plan européen et des Nations Unies au plan universel) et, d'autre part, celles qui ne sont en principe pas compétentes ou qui n'ont qu'une compétence très limitée dans ce domaine (c'est le cas notamment de l'Union européenne). Enfin, un dernier rapport a été consacré aux influences de la Convention-cadre à l'intérieur de notre maison commune, le Conseil de l'Europe, c'est-à-dire sur les différents organes de cette organisation.

I

D'abord, les organisations qui ne sont que de manière limitée compétentes dans le domaine des minorités : l'organisation visée ici est principalement l'Union européenne. On a constaté, je crois avec raison, que la Convention-cadre peut jouer un rôle important, surtout lorsqu'il s'agit de poser des conditions pour l'admission des États au sein de l'Union européenne, mais beaucoup moins après, car précisément l'UE n'est pas véritablement compétente dans ce domaine.

Pour quelles raisons la Convention-cadre joue-t-elle un rôle important lorsque l'Union européenne doit se prononcer sur l'admission d'un nouvel État membre ? C'est en raison, tout simplement, de l'absence de texte communautaire sur la question. Dès lors, il est tout à fait normal que référence soit faite à l'instrument le plus élaboré, c'est-à-dire la Convention-cadre sur la protection des minorités du Conseil de l'Europe.

On nous a rappelé quelle a été au fil des ans l'évolution des critères que les organes de l'UE utilisent pour vérifier qu'un État candidat à l'adhésion est animé de la volonté de respecter les minorités. Au départ, le seul critère était celui de savoir si l'État avait ou non ratifié la Convention. C'était un critère purement formel. Ensuite, l'UE a franchi un pas supplémentaire, pour se poser la question suivante : est-ce que l'État se conforme véritablement aux exigences de la Convention-cadre pour la protection des minorités ? Ici, bien entendu, la référence à la seule Convention ne suffit plus. Il faut encore voir les textes, les avis et les rapports produits par le Comité consultatif. Ce sont eux qui indiquent dans quelle mesure les États respectent véritablement les différentes dispositions de la Convention-cadre.

Malgré les nombreux éléments qui attestent de références à la Convention-cadre durant la phase de pré-accession, il subsiste un profond scepticisme quant à la façon dont les institutions de l'UE, en particulier la Commission européenne, ont évalué la performance des États candidats en matière de protection des minorités. De façon générale, la Commission ne semble pas s'être véritablement appuyée sur les résultats du mécanisme de suivi de la Convention-cadre pour mesurer cette performance et les critères politiques semblent l'avoir emporté.

Lorsqu'un État est devenu membre de l'Union européenne, le rôle que jouent des organes communautaires est moins important. Il y a un certain nombre de limites à l'action et au pouvoir d'intervention de la Communauté. Les organes communautaires n'ont pas à leur disposition un bâton permettant de frapper sur les doigts de l'État qui n'agirait pas en conformité avec les différents articles de la Convention-cadre. Il existe malgré cela des perspectives d'avenir qui sont plutôt réjouissantes. Il y a d'abord l'Agence de Vienne pour les droits fondamentaux. Nous avons entendu une intervention sur cette agence, qui pourrait un jour s'occuper de ces problèmes. On s'est également posé la question de savoir si la protection des minorités pourrait entrer dans le concept plus général de principes généraux du droit communautaire, que l'on rencontre dans la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, et la discussion a beaucoup porté sur ces questions.

Concernant l'Agence, c'est l'impression d'une grande complémentarité avec les travaux du mécanisme de la Convention-cadre qui se dégage : l'Agence se consacre en effet à des tâches analytiques et de conseil mais n'a pas vocation à se lancer dans du « standard-setting » ou du « monitoring ». Pour orienter ses études et ses analyses, elle gagnerait à ce que le mécanisme de la Convention-cadre lui indique des pistes quant à de possibles sujets reflétant des tendances au vu des résultats du « monitoring ». De plus, le Conseil de l'Europe siège au Comité de l'Agence et il est impliqué dans la préparation du programme de travail de celle-ci, ce qui devrait garantir qu'il n'y aura pas de duplication inutile des activités.

Quelques éléments laissent peut-être penser qu'à l'avenir l'impact de la Convention-cadre pourrait être un peu plus important pour les États membres de l'UE, notamment l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne ; la possibilité que la CJCE considère un jour, au vu des traditions constitutionnelles des États membres de l'UE élargie, de la jurisprudence de la Cour européenne portant sur des requêtes émanant de personnes appartenant à des minorités ainsi que de la jurisprudence des Cours constitutionnelles des États membres en la matière, que les droits des minorités peuvent être inclus dans les principes généraux du droit communautaire.

Sur le plan du droit matériel, on a parfois tendance à opposer la promotion de l'identité des minorités au droit à l'égalité et à la non-discrimination. A tort, certains réduisent parfois la

Convention-cadre à la notion de droit à l'identité et sous-estiment son apport en matière d'égalité et de non-discrimination, domaines dans lesquels le droit communautaire s'est beaucoup développé, notamment grâce à la Directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

II

Il y a ensuite les organisations qui ont une compétence reconnue dans le domaine des minorités. On pense naturellement d'abord à l'Organisation des Nations Unies, et ensuite à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Ce qui caractérise ici les influences de la Convention-cadre, c'est la complémentarité et l'influence mutuelle. L'OSCE ne dispose pas de texte contraignant aussi élaboré que la Convention-cadre. Il est donc normal que celle-ci soit prise comme paramètre au sein de cette organisation. C'est pour cette raison, d'ailleurs, qu'un groupe de coordination a été créé en 2004. Cette interaction entre l'OSCE et le Conseil de l'Europe est due au besoin de disposer d'un dénominateur commun entre les deux organisations. À l'intérieur de ce deuxième groupe d'organisations, il convient cependant de faire une distinction entre L'OSCE et l'ONU.

L'OSCE a une composition qui est en gros semblable à celle du Conseil de l'Europe. Il est vrai que l'OSCE va de Vancouver jusqu'à Vladivostok, comme on se plaît à le dire, et que le nombre de ses membres est par conséquent plus élevé. Mais on peut dire que les deux sont des organisations européennes. L'ONU a en revanche un caractère universel. La définition donnée par cette organisation et par le Conseil de l'Europe de la notion même de minorités n'est d'ailleurs pas tout à fait la même, et les instruments juridiques sont différents. Aux Nations Unies il n'existe qu'une seule disposition contraignante : l'article 27 du Pacte sur les droits civils et politiques. Puis il y a la déclaration de 1992. On est donc en présence de situations relativement différentes. Ce qui est réjouissant, c'est que toutes ces organisations ont reconnu que la Convention-cadre constitue un standard minimum, qu'elle est devenue un texte de référence même pour les États qui ne l'ont pas ratifiée. Donc, en dépit des différences, la Convention-cadre sert d'étalon, de paramètre pour mesurer la conformité des règles nationales aux droits des minorités.

1. La coopération entre le Bureau du Haut-Commissaire pour les Droits de l'Homme des Nations Unies (OHCHR) et le mécanisme de la Convention-cadre a jusqu'ici été plutôt sporadique et les références faites à la Convention-cadre par les organes des traités sur les droits de l'homme de l'ONU et les rapporteurs spéciaux très rares.

A l'avenir, une coopération plus étroite entre le OHCHR et le Conseil de l'Europe, dont le principe a été validé par les deux organisations, est susceptible produire de meilleures synergies. Ainsi, l'examen périodique universel du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies permet déjà de prendre régulièrement en compte les résultats du mécanisme de la Convention-cadre au titre des informations émanant de sources autres que celles émanant des États objet de l'examen. Les travaux thématiques constituent aussi une bonne occasion de renforcer la complémentarité entre les mécanismes de l'ONU et celui de la Convention-cadre, notamment quant au thème (droit à l'éducation) qui a fait l'objet de la session inaugurale du Forum de l'ONU sur les minorités. Enfin, la coopération instituée entre le mécanisme de la Convention-cadre et l'Experte indépendante de l'ONU sur les minorités a déjà eu des effets positifs et permettra aussi de renforcer la complémentarité, par exemple en permettant à l'Experte d'engager un dialogue avec les gouvernements européens qui n'ont pas ratifié la Convention-cadre.

2. La coopération entre le mécanisme de la Convention-cadre et le Bureau du Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE (HCNM) est étroite et déjà très ancienne. La très grande complémentarité des rôles se manifeste notamment en ce que l'OSCE développe des engagements politiques, alors que le Conseil de l'Europe produit des normes juridiquement contraignantes et qu'il en assure un « monitoring » régulier, pays par pays, grâce à des mécanismes indépendants, tel que celui de la Convention-cadre. De plus, les engagements politiques de l'OSCE ont très clairement été une source d'inspiration pour la Convention-cadre elle-même. Enfin, le mandat du HCNM l'amène à intervenir lorsqu'il y a un risque sérieux pour la sécurité ou la stabilité dans un pays, alors que le mécanisme de la Convention-cadre oblige à traiter chaque État partie de la même manière quant à la procédure de suivi.

La liberté d'action du HCNM lui a notamment permis d'encourager de nombreux États européens à ratifier la Convention-cadre. Le HCNM s'est par ailleurs largement inspiré des principes et des droits consacrés dans la Convention-cadre dans ses nombreux contacts avec les pays d'Asie centrale, ce qui constitue un bon exemple de complémentarité. Les travaux thématiques menés par le HCNM (éducation, droits linguistiques, participation, minorités apparentées) et les travaux thématiques du Comité consultatif (éducation, participation) se sont parfois chevauchés quant aux thèmes, mais ils se sont aussi enrichis mutuellement et ont donné lieu à des consultations réciproques.

III

Troisième organisation : le Conseil de l'Europe. Le rapport qui a été présenté a passé en revue les différents organes du Conseil de l'Europe qui, dans une certaine mesure, s'occupent du problème des minorités. Il y a d'abord la Cour européenne des droits de l'homme. On a fait remarquer qu'il n'y a pas dans la Convention européenne elle-même de dispositions topiques sur les minorités. Le seul article est l'article 14 de la Convention, qui a une portée très limitée. Quant au protocole n° 12 (principe de non discrimination), il est déjà en vigueur, mais n'a été ratifié que par un petit nombre d'États, et il n'existe pas encore d'arrêt de la Cour rendu sur la base de ce protocole, qui ait trait à la protection des minorités. Si bien que, à l'heure actuelle, l'article 14, combiné bien souvent avec l'article 8 de la Convention, sert de base à la Cour pour rendre des arrêts en matière de protection des minorités. On a retracé l'évolution de la jurisprudence de la Cour, en commençant par les affaires linguistiques belges. Ensuite, l'on a évoqué la protection des Roms dans des arrêts concernant le Royaume-Uni, comme l'affaire *Chapman*, et enfin un arrêt de Grande Chambre récent, qui restera l'un des grands arrêts de la Cour, l'arrêt *D.H.* contre la République tchèque.

On a pu constater un phénomène réjouissant, à savoir que, de plus en plus la Cour européenne des droits de l'homme se réfère à la Convention-cadre et n'hésite plus à citer ses dispositions et des avis du Comité consultatif. L'on constate donc une complémentarité, à l'intérieur de la maison « Conseil de l'Europe », entre la Cour et les autres organes qui s'occupent de droits de l'homme. Ce phénomène de complémentarité et de convergence, on le

constate d'ailleurs non seulement avec le Comité consultatif, mais aussi avec les activités du Comité d'experts de la Charte sociale européenne. Il est fréquent que la Cour, dans des arrêts relatifs à la liberté syndicale, se réfère à des travaux du Comité de la Charte sociale. Très souvent, dans des affaires de torture ou de mauvais traitements, elle se réfère aux travaux du CPT. Il y a donc des références réciproques et une complémentarité entre les travaux des différents organes du Conseil de l'Europe qui touchent à la protection des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour.

Le deuxième atelier a ensuite parlé de l'activité de la Commission de Venise, qui a été très importante dans le domaine des minorités. Il y a quelques années, elle a par exemple publié une étude remarquable sur la citoyenneté et la notion de minorité. Quelques années auparavant, l'étude sur les « Kin-states » et les minorités avait également eu un grand retentissement.

Le troisième rapport a évoqué la possibilité d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur la protection des minorités. Il a aussi évoqué la possibilité de donner une compétence consultative à la Cour européenne des droits de l'homme pour interpréter les dispositions de la Convention-cadre.

Ces idées avaient déjà été avancées dans le passé, mais l'idée d'un protocole additionnel avait été écartée. Par contre, je me demande si l'on ne pourrait pas prévoir que le Comité consultatif soit aussi doté d'une compétence pour recevoir des communications individuelles. Cette idée figurait d'ailleurs déjà dans le projet de la Commission de Venise de 1991.

Au Conseil de l'Europe, on déjà a assisté à une telle évolution. Pendant de longues années, le Comité européen des droits sociaux n'a été compétent que pour examiner les rapports des États. Depuis l'entrée en vigueur du protocole additionnel sur les réclamations collectives, ce comité est désormais investi d'une compétence supplémentaire, que l'on peut qualifier de contentieuse. Aux Nations Unies, on assiste au même phénomène. Plusieurs « treaty bodies » avaient au début une compétence purement non contentieuse et ont reçu ensuite, par le biais de protocoles additionnels, une compétence contentieuse. Le dernier exemple en date est celui du Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels : le 10 décembre

2008, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté un protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ouvrant la voie à des réclamations individuelles auprès du Comité.

Alors, la question peut se poser de savoir si, après dix ans de contrôle du respect de la Convention-cadre par une voie purement non contentieuse, celle des rapports, le moment ne serait pas venu de franchir une étape supplémentaire et de passer d'un mécanisme purement non contentieux à un mécanisme contentieux de type quasi-judiciaire, facultatif bien entendu, qui permettrait soit à des individus, soit à des groupes, de déposer auprès du Comité consultatif des réclamations individuelles ou collectives alléguant des violations de la Convention-cadre.